



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS E TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
DEPARTAMENTO DE NAVEGAÇÃO E HIDROVIAS
COORDENAÇÃO - GERAL DE NAVEGAÇÃO

NOTA TÉCNICA Nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA

Brasília, 17 de março de 2020.

PROCESSO Nº 50000.009656/2020-18

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE NAVEGAÇÃO E HIDROVIAS-DNHI, GABIN-SNPTA

1. ASSUNTO

1.1. Proposta de Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República que visa:

- a) Instituir o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR e estabelecer diretrizes para o afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação por interesse público, na hipótese prevista no inciso II do art. 9º da Lei nº 9.432, de medida 8 de janeiro de 1997, com o objetivo de estimular maior competição e participação da cabotagem na matriz logística do país;
- b) Alterar a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para criação de dois cargos de Diretores ao quadro da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq e para a modificação das competências e estrutura do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT;

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Esta Nota Técnica tem como objeto apresentar avaliação do transporte marítimo de forma geral e suas especificidades, analisar as políticas de estímulo ao transporte aquaviário desenvolvidas por outros países, avaliar os diversos diagnósticos já elaborados sobre o transporte de cabotagem no Brasil, de modo a contextualizar a estruturação de medidas de estímulo à cabotagem consubstanciadas no **Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR**.

2.2. Objetiva também fundamentar o aprimoramento do ordenamento do modal de aquaviário estabelecido pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, em conformidade com os propósitos de desenvolvimento de uma matriz de transportes mais eficiente, com redução dos custos logísticos, a otimização do uso dos recursos públicos nos investimentos em infraestrutura e o incremento da participação privada nos projetos de infraestrutura logística, presentes na estratégia de atuação do Ministério de Infraestrutura.

2.3. Nesse contexto, visa estabelecer diretrizes e critérios para a configuração de interesse público, para fins de concessão de autorização de afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação, na hipótese prevista no inciso II do art. 9º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

2.4. Para tanto, foram considerados os seguintes objetivos principais:

- a) priorizar a captação de cargas do modo rodoviário, especialmente as do grupo de mercadorias de carga geral;
- b) facilitar a obtenção de maior quantidade de embarcações para atender as necessidades logísticas e garantir o escoamento das cargas nacionais de um ponto a outro do país, garantindo maior previsibilidade e segurança logística ao usuário do serviço
- c) estimular o uso de embarcações estrangeiras afretadas por tempo e, com isso, viabilizar o transporte por cabotagem com menor custo operacional, objetivando a

redução de frete ao usuário do serviço

- d) consolidar o contêiner como facilitador no transporte de carga geral;
- e) consolidar a cabotagem como alternativa viável para a cadeia de suprimentos dos setores com o conceito de porta-a-porta, interligando as principais cidades do litoral onde se concentram os polos industriais e os grandes centros consumidores;
- f) consolidar a cabotagem como alternativa logística com melhor eficiência ambiental e econômica quando comparada aos outros modais de transporte; e
- g) aumentar a oferta de emprego para os marítimos nacionais, dada a maior quantidade de frota que passará a operar na costa brasileira;
- h) equilibrar os dispêndios excessivos da União e dos Estados, Distrito Federal e Municípios em projetos de infraestrutura rodoviária e ferroviária.

2.5. Importante destacar que o Programa de Estímulo à Cabotagem – BR do MAR, foi construído paralelamente a debates e oitivas de diversas sugestões pronunciadas pela sociedade, por representantes do setor público e do setor privado, todas elas avaliadas e consolidadas de modo a permitir a construção de um programa que trouxesse ao transporte de cabotagem soluções equilibradas e responsáveis, necessárias para auferir ganho de eficiência logística para o país no curto e médio prazos, sem que se colocasse em risco a performance já positiva que este modo de transporte vem demonstrando para o país.

2.6. Esta Nota Técnica também apresentará a fundamentação de mérito sobre as alterações que estão sendo propostas na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para justificar a necessidade de criação de dois cargos de Diretores ao quadro da Antaq e modificação das competências e estrutura do DNIT.

3. **ANÁLISE 1 - PROGRAMA DE ESTÍMULO AO TRANSPORTE DE CABOTAGEM - BR DO MAR**

3.1. **PODERES DOS ESTADOS COSTEIROS SOBRE O MAR. Direito internacional e base normativa nacional.**

3.1.1. A expansão dos Estados costeiros no espaço marítimo coincide com o final da Segunda Guerra Mundial, tendo como marco inicial as Proclamações de Truman de 1945. Este movimento significou o reconhecimento jurisinternacional dos poderes dos Estados Costeiros sobre os demais Estados, uma vez que foi reconhecido, a partir daí, o seu poder de apropriação dos recursos naturais marinhos existentes no alto mar e de utilização exclusiva de determinados espaços, o que anteriormente era comum e de livre acesso a todos.

3.1.2. Como resultado deste movimento de expansão surgiram os conceitos de plataforma continental, zona econômica exclusiva e águas arquipelágicas (águas no interior das ilhas mais exteriores de um Estado arquipelágico), tendo sido ampliadas também as áreas correspondentes ao mar territorial e da zona contígua dos países.

3.1.3. A partir de então, aos Estados Costeiros foram destinados 25% do espaço dos oceanos, sendo 5% destinados à eventual expansão das margens continentais, dentro das 200 milhas náuticas do país.

3.1.4. Vale destacar que, o Direito Internacional do Mar, gerado pelas negociações da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (Convenção de 1982 - CNUDM), assinado em 10 de dezembro de 1982, e cuja vigência iniciou-se em 16 de novembro de 1994 após sua 60ª assinatura, selou definitivamente a maturidade do Direito do Mar como sub-ramo do Direito Internacional Público, estando, hoje, ao lado do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Econômico.

3.1.5. A CNUDM, dentre outros temas, elenca os poderes que o Estado Costeiro pode exercer em seu mar territorial, entre eles: o **poder de soberania**, idênticos aos existentes no território terrestre e nas águas interiores.

3.1.6. Não obstante, é importante colocar em destaque que juntamente com a assunção de direitos pelos Estados Costeiros sobre o mar territorial, foi assegurado que outros Estados, não costeiros, tenham garantido, minimamente, que suas embarcações possam circular nos diversos espaços marítimos de um Estado Costeiro, exercendo a liberdade do alto mar, para que possam, ao menos, cruzar o mar territorial ao abrigo do direito de passagem inofensiva.

3.1.7. Ou seja, um Estado Costeiro deve exercer a sua soberania sobre o mar, podendo, sobre o seu mar territorial, criar normas com posição jurídica de não exclusividade de forma a garantir, ao menos, o direito de passagem inofensiva a outros Estados.

3.1.8. No exercício desse poder normativo para regulação do tráfego marítimo e ordenação do transporte aquaviário, o Brasil disciplinou no âmbito constitucional, no art. 178 da Carta Magna, que:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

.....

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

.....

Art. 177. Constituem monopólio da União:

(...)

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

.....

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

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

3.1.9. No que diz respeito à ordenação do transporte aquaviário, a Lei Ordinária que regulamenta o art. 178 da Carta Magna é a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que “*Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências.*”

3.1.10. Já em relação à segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997 é a norma vigente que dispõe as regras gerais aplicáveis sobre o tema.

3.2. O TRANSPORTE MARÍTIMO

3.2.1. O mar é um recurso por si só e uma fonte de recursos que atrai, a cada dia mais, a economia, a política e o interesse internacional.

3.2.2. Em razão dessa grande interface existente entre o transporte marítimo internacional e o transporte marítimo de cabotagem, que é a navegação realizada na costa de um país, ou nos termos da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a “realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores”, será apresentado inicialmente conceitos e informações sobre o transporte marítimo de maneira geral, com o objetivo de proporcionar um melhor entendimento sobre as questões econômicas e políticas específicas relacionadas a esse modo de transporte.

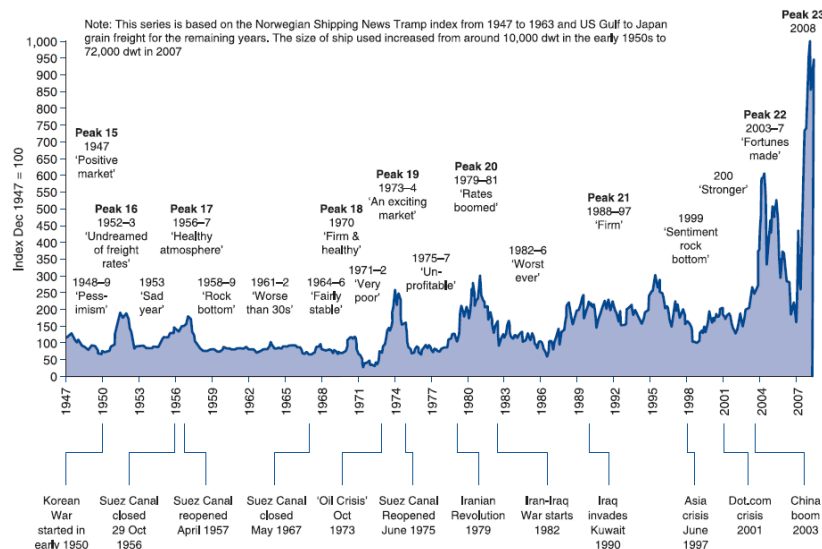
3.2.3. O transporte marítimo é fundamental para as transações comerciais e não pode ter sua importância subestimada, uma vez que é responsável por 80% do comércio global, em volume, e mais de 70%, em valor, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Conforme manifestação do Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, o transporte marítimo é a espinha dorsal do comércio e da economia global.

3.2.4. As intensas transações comerciais em um mundo globalizado são viabilizadas por meio do transporte marítimo adequado e viável para atendimento das demandas mundiais. Esta correlação pode ser observada pelo estudo denominado *The Impacts of Globalisation on International Maritime Transport Activity*, publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que

indicou uma correlação de 89% entre o crescimento econômico dos países membros da organização e o crescimento das exportações e importações.

3.2.5. Outros aspectos intrínsecos ao transporte marítimo internacional são a volatilidade dos valores de frete e a dinâmica da oferta do serviço de transporte, questões fundamentais para a compreensão das políticas protecionistas implementadas pela maioria dos países. Conforme apresentado pelo professor Martin Stopford em seu livro *Maritime Economics*, o mercado de fretes de transporte marítimo possui um comportamento cíclico de expansão e contração, relacionados diretamente as demandas de transporte e eventos de grande relevância que impactam as transações comerciais.

3.2.6. Para ilustrar o comportamento do mercado de frete marítimo será apresentado a seguir o gráfico dos valores de frete para carga granel no mercado mundial, no período entre os anos de 1947 a 2008, indexados aos valores praticados em 1947.



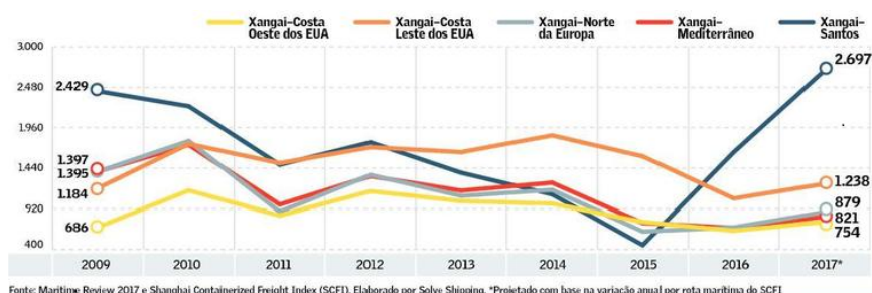
3.2.7. Conforme demonstrado no gráfico acima, os momentos de aumento de demanda ou baixa oferta do serviço de transporte provocam expressivos aumentos do valor do frete, entretanto nos períodos de baixa demanda ou excessiva oferta do serviço de transporte marítimo há redução dos valores de fretes.

3.2.8. Observa-se também que, de forma geral, o comportamento dos fretes também possui relação a importantes eventos econômicos e políticos internacionais. Como consequência, identifica-se que o comportamento do mercado induz a grande volatilidade dos valores de frete marítimo, que geram o desinvestimento em frota pelos armadores e impactam na disponibilidade da oferta do serviço de transporte em momentos de aumento de demanda.

3.2.9. Recentemente o impacto da volatilidade do frete marítimo pode ser constatado por meio do índice Xangai de frete marítimo, que corresponde ao frete *spot* de referência de um contêiner de 20 pés (TEU), saindo do porto de Xangai com destinação a diversas regiões.

3.2.10. Conforme veiculado pelo jornal Valor Econômico, no dia 13/03/2018, o valor do frete de Santos para Xangai variou de US\$ 450/TEU em 2015 para US\$ 2,7 mil/TEU em 2017, como pode ser observado pelo gráfico apresentado a seguir.

Figura: Evolução do índice Xangai de frete médio anual - por US\$/TEU



Fonte: Maritime Review 2017 e Shanghai Containerized Freight Index (SCFI). Elaborado por Solve Shipping. *Projetado com base na variação anual por rota marítima do SCFI

3.2.11. O gráfico demonstra o comportamento do índice Xangai de frete para as principais rotas marítimas, e pode-se observar que o comportamento do frete para o Brasil entre os anos de 2016 e

2017 destoou do comportamento das demais rotas.

3.2.12. Conforme avaliação apresentada pela UNCTAD na publicação *Review of Maritime Transport 2017*, o expressivo aumento do valor do frete para o Brasil está diretamente relacionado com a redução de 38% da capacidade de transporte da rota, segundo apresentado pelo estudo Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações (CNI/2018).

3.2.13. Considerando o montante de 347.841 TEUs e 616.111 TEUs, respectivamente exportados e importados pelo Brasil em relação ao mercado chinês em 2017, a variação do frete marítimo de US\$ 2.250/TEU em relação ao valor registrado em 2015 gerou um impacto econômico de US\$ 782 mi para as exportações e de US\$ 1,38 bi para as importações. Além do expressivo aumento do valor de frete, outra consequência do para o mercado brasileiro foi a indisponibilidade da oferta do serviço de transporte marítimo internacional.

3.2.14. A dificuldade de embarque para os exportadores brasileiros foi noticiada pela imprensa e foi objeto do Aviso nº 58/2018/MAPA, de 20 de abril de 2018, enviado ao Ministério dos Transportes pelo Ministério da Agricultura tratando do "Contingenciamento de contêineres para a exportação", processo SEI nº 21000.010895/2018-06. A correspondência solicitava a gestão do então Ministério dos Transportes junto a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ com fins de solucionar o problema, e indicava que:

"Informa o referido Ofício que a redução do número de contêineres disponíveis para estufagem nos portos brasileiros, tem refletido na elevação dos fretes marítimos, motivados na falta de compromisso das empresas de navegação estrangeiras, que operam de acordo com demandas próprias e interesses comerciais."

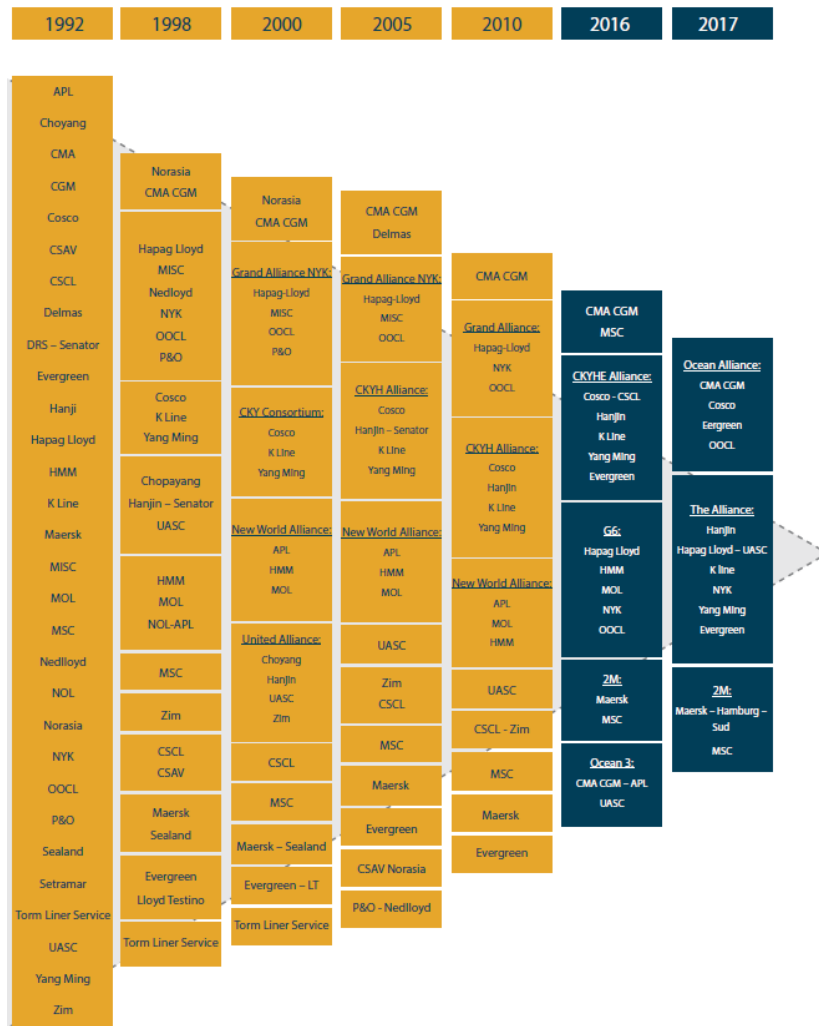
3.2.15. Outro ponto a ser ressaltado em relação ao histórico do índice Xangai de frete marítimo é o comportamento estável dos valores cobrados para as demais rotas que atendem o mercado americano e europeu. Em relação a esse comportamento, cabe registrar a estabilidade econômica nos referidos mercados e a existência de políticas de estímulo a navegação internacional, que serão apresentadas nesta Nota no item 3.3, abaixo.

3.2.16. Essas medidas de proteção visam amenizar efeitos do comportamento do mercado de transporte marítimo mundial, como por exemplo, os efeitos advindos da concentração de empresas de navegação por meio de reestruturação das alianças mundiais e consolidação de grupos operacionais.

3.2.17. Para demonstrar essa tendência mundial e os efeitos dela decorrentes tomaremos como base o mercado de transporte de contêineres, pela sua relevância e por ser uns dos mais estudados mundialmente.

3.2.18. O histórico do comportamento das grandes empresas atuantes neste mercado foi apresentado em publicações recentes sobre o setor, denominadas Mercado de Transporte Marítimo de Contêineres (CADE/2018) e Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações (CNI/2018), conforme demonstrado no quadro a seguir:

Figura: Transportadores marítimos de contêineres, segmentados por aliança, 1992 – 2017



Fonte: Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações (CNI/2018)

3.2.19. O levantamento apresentado pela *UNCTAD* na publicação *Review of Maritime Transport 2017* também apresentou nova reestruturação das alianças mundiais e grupos operacionais, conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura 2: Alianças mundiais de empresas de transporte de contêineres.

2M Alliance	Ocean Alliance	"The" Alliance
Maersk (with Hamburg Süd) and Mediterranean Shipping Company	CMA CGM, Evergreen, China Ocean Shipping (Group) Company, and Orient Overseas Container Line	Hapag-Lloyd (with United Arab Shipping Company), Ocean Network Express (K-Line, Nippon Yusen Kabushiki Kaisha, Mitsui Osaka Sosen Kaisha Lines) and Yang Ming
Controls 37 per cent of the global shipping market	Controls 33 per cent of the global shipping market	Controls 21 per cent of the global shipping market
Source: JOC.com, 2016b.		

Fonte: *Review of Maritime Transport 2017* - UNCTAD

3.2.20. O supra-referenciado estudo indica a tendência de consolidações e surgimento de 3 mega alianças no setor de transporte marítimo mundial de contêineres, concentrando 91% da capacidade mundial deste tipo de transporte, e aponta as principais empresas europeias *Maersk*, *Mediterranean Shipping Company - MSC*, *CMA CGM* e *Hapag-Lloyd* como protagonistas.

3.2.21. O mesmo estudo alerta sobre os riscos trazidos pela concentração de empresas de navegação. Por exemplo, as companhias marítimas podem exercer poder de mercado, limitar a oferta e aumentar os preços a longo prazo.

3.2.22. A crescente concentração do mercado aumentou o risco de que a concorrência leal possa se tornar distorcida e resultar em uma estrutura de mercado oligopolista com impactos potenciais no mercado, nas tarifas de frete e nos embarcadores.

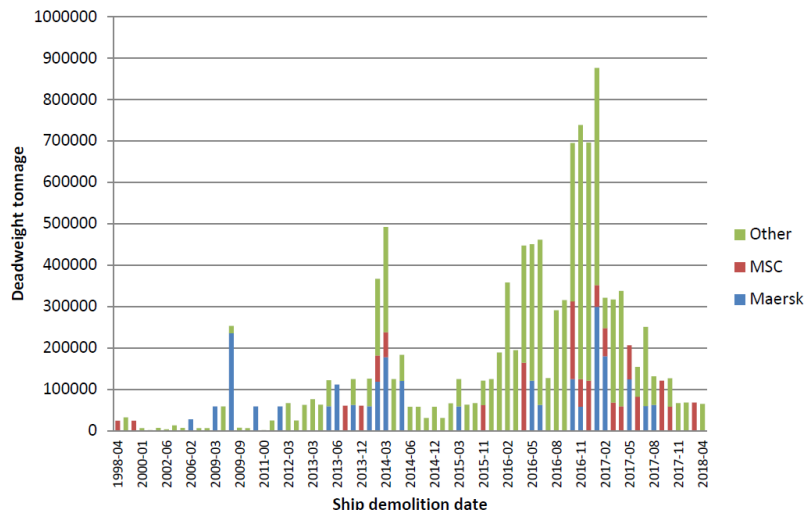
3.2.23. Como exemplo desses efeitos do comportamento mundial, o estudo da UNCTAD relata a:

- Aquisição das linhas American President pela CMA CGM;
- Fusão da China Shipping Container Lines e da China Ocean Shipping (Group);
- Falência da Hanjin Shipping, importante armador coreano;

d) Compra da Hamburg Süd pela Maersk;

e) Incorporação da Hapag-Lloyd e da United Arab Shipping Company em uma nova joint venture, a Ocean Network Express, lançada pelas três maiores linhas japonesas - a Nippon Yusen Kabushiki Kaisha, a Mitsui Osaka Shosen Kaisha Lines e a Kawasaki Kisen Kaisha (K-Line).

3.2.24. O estudo *The Impact of Alliances in Container Shipping* (ITF-OCDE/2018) identificou que os resultados diretos da atuação coordenada das empresas de transporte marítimo internacional, com efeitos diretos na oferta de serviço de transporte marítimo, resultaria em restrição de capacidade, por meio de redução artificial da disponibilização de contêineres vazios, como observado recentemente no mercado brasileiro, ou até mesmo no desmantelamento de navios. Os dados sobre a demolição de navios constantes no estudo indicam ter havido aumento do crescimento das operações de descomissionamento de navios após a reestruturação das alianças mundiais ocorridas em 2015, com destaque para as empresas integrantes da aliança 2M, como pode ser observado no gráfico a seguir:



Fonte: Demolição de navios - *The Impact of Alliances in Container Shipping* (ITF-OCDE/2018)

3.2.25. Observa-se, portanto, que o mercado de transporte marítimo internacional vem passando por constantes reestruturações e com tendência de concentração da atuação das empresas.

3.2.26. Deve ser considerado ainda, para avaliação do comportamento deste mercado de transporte marítimo, que as negociações sobre o tema estão suspensas no âmbito da Organização Mundial do Comércio - OMC desde 1996, razão pela qual as práticas concorrências das empresas de transporte marítimo internacionais são avaliadas pelas leis dos países em que estão sediadas.

3.2.27. Este fato reforça que o desenvolvimento de políticas internas voltadas à proteção e estímulo do transporte marítimo internacional e de cabotagem são imprescindíveis promover condições de mercado que tragam previsibilidade e perenidade ao serviço de transporte marítimo para os seus respectivos países, uma vez que ele é fundamental para as transações comerciais internas e externas, caracterizando-se como o pilar do comércio e da economia de um país.

3.3. POLÍTICAS DE FOMENTO AO TRANSPORTE MARÍTIMO INTERNACIONAL

3.3.1. Conforme mencionado acima, visando garantir um comportamento estável dos valores de frete, o mercado americano e europeu adotam políticas próprias para o transporte marítimo internacional, conforme demonstramos abaixo.

3.3.2. Uma das medidas adotadas por esses mercados para garantia de estabilidade refere-se à políticas de estímulo à formação de frota para o transporte internacional.

3.3.3. Em relação ao mercado americano, a disponibilidade de frota é tratada como questão de segurança nacional, razão pela qual implementou em 1996 o programa denominado *Maritime Security Program (MSP)*, pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América.

3.3.4. O MSP consiste em um programa de subsídios aos navios de diversos tipos, entre os quais, porta contêineres, break bulk e roll-on/roll-off, que operam nas rotas internacionais com bandeira

americana e podem receber anualmente até US\$ 3,1 mi/ano como subsídio, e como contrapartida devem realizar o transporte de carga do governo americano quando requisitados.

3.3.5. Inicialmente o programa contava com 47 navios e em 2018 o programa atendia o total de 60 navios. Entre as empresas contempladas pelo programa estão a Hapag-Lloyd USA com 5 navios e a Maersk Line Limited com 18 navios.

3.3.6. Quanto ao mercado europeu, o estudo denominado *Study on the Analysis and Evolution of International and EU Shipping*, contratado pela própria União Europeia junto a empresa de consultoria *PricewaterhouseCoopers (PwC)* e *University of Antwerp*, evidencia que existem algumas isenções aplicáveis ao setor marítimo e que podem ser concedidas aos armadores locais ainda que no âmbito da União Europeia o Tratado sobre o Funcionamento do Bloco proíba a concessão de auxílios estatais que provoquem distorções na concorrência.

3.3.7. Dentre os incentivos e benefícios ao setor marítimo que podem ser encontrados em países membros da União Europeia podemos citar:

- I - Isenção de imposto sobre a tonelagem;
- II - Tributação diferenciada aos marítimos;
- III - Auxílio ao repatriamento de marítimos;
- IV - Auxílio à investimentos para fins ambientais;
- V - Ajuda à formação;
- VI - Obrigações especiais de serviço público e contratos de serviço público;
- VII - Ajuda ao arranque do transporte marítimo de curta distância.

3.3.8. Ainda no âmbito da União Europeia existem leis e regulamentos internos que permitem a aplicação de parâmetros do direito internacional, de maneira harmonizada e uniforme. O reforço dessas normas internacionais, no âmbito interno, e a aceleração da sua aplicação na União Europeia foi feito através de mecanismos adequados de garantia que tiveram por propósito reforçar a proteção do transporte marítimo local e internacional.

3.3.9. Normas de Direito Internacional foram, em parte, sendo absorvidas pelo direito local e para que as duas normas convivam harmonicamente foi dado ao direito local força vinculativa, garantindo-se a aplicação supletiva das regras de direito internacional quando não contempladas pelo direito local.

3.3.10. Esse movimento fez com que a União Europeia se tornasse fonte de influência significativa nas instâncias internacionais no domínio do Mar e é, sem dúvida, um exemplo a ser seguido pelos Estados que pretendem aprimorar seus normativos e estrutura de mercado atinentes ao comércio e ao transporte marítimo.

3.3.11. A União Europeia, por motivações diversas, especialmente ambientais, formulou sua política para o transporte marítimo visando estimular esse meio de transporte em detrimento ao transporte rodoviário. Questões internacionais, questões políticas ligadas à atenção dos interesses da comunidade e das pessoas que compõem o Estado relativamente ao seu desenvolvimento econômico, bem como questões de soberania e estratégicas, ou geo-estratégicas, também foram consideradas pela União Europeia para fomento do transporte marítimo.

3.3.12. Não é por menos que o assunto tem merecido especial atenção por parte da Comissão Europeia e que as atividades de transporte marítimo da União Europeia e das atividades a ele conexas são reconhecidos como um dos mais importantes do mundo.

3.3.13. O Livro Branco “A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções”, evidencia a importância dos serviços de transporte marítimo para a economia da União Europeia. A época da elaboração dos estudos salientou-se que o transporte marítimo de curta distância, na UE, representava 69% do volume de mercadorias transportadas entre os Estados membros.

3.3.14. No final da década de 80, a falta de competitividade entre os navios da União Europeia foi por ela reconhecida e a Comissão Europeia passou a marcar posicionamento de que seus Estados membros poderiam criar sistemas de auxílio à atividade marítima, desde que observados os objetivos gerais de salvaguarda do emprego, melhoria da segurança e preservação do “saber-fazer” na União Europeia.

3.3.15. A partir daí, diversos de seus Estados membros passaram a adotar modalidades de auxílios estatais próprios ao transporte marítimo. Como exemplo, cita-se a modalidade de auxílio adotada por Portugal, onde existem 2 modalidades de registro de embarcações, o Registro convencional português e o Registro Internacional de Navios da Madeira – MAR. No primeiro, aplica-se o regime geral de tributação e no segundo existem uma gama benefícios fiscais às empresas e tripulação, além garantir a aplicação das convenções internacionais ratificadas por Portugal aos navios registrados no MAR, que contribuiu para que o Registro MAR fosse incluído na Lista Branca do Paris MOU.

3.3.16. Dentre o rol de benefícios garantidos pelo MAR, em Portugal, destaca-se:

- I - Flexibilidade nos requisitos de nacionalidade das tripulações;
- II - Desoneração dos tripulantes a contribuírem para o Sistema Português de Segurança Social, podendo a tripulação optar por um regime voluntário;
- III - Isenção total tributária sobre os salários dos tripulantes dos navios;
- IV - Isenção do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) incidente sobre o combustível marítimo;

3.3.17. Destaca-se que o MAR, é visto hoje como um dos registros internacionais de melhor qualidade, tanto pela UE como pela OCDE.

3.3.18. Um segundo exemplo é a adoção, por diversos países membros da União Europeia, do *Tonnage Tax Regimes*, com o intuito de incentivar os armadores comunitários a efetuarem o registro das suas embarcações em regimes comunitários. Sobre este tipo de regime, a Comissão Europeia emitiu orientação que “*Por imposto sobre a tonelage entende-se que o armador paga um montante de imposto diretamente associado à tonelage explorada. O imposto sobre a tonelage deverá ser pago independentemente dos ganhos ou perdas reais da empresa.*”

3.3.19. Este sistema permite a substituição do regime normal de imposto sobre o rendimento das sociedades por um imposto sobre a tonelage transportada. Em novembro de 2010, a Direção Geral da Concorrência procedeu à revisão dos regimes de auxílios de Estado, com a intenção de apurar se a aprovação dos *tonnage tax regimes* era eficiente, com criação de empregos e estímulo ao registro de embarcações em regimes da Comunidade Europeia.

3.3.20. Deste estudo [EX IP/12/843, de 20 de julho de 2012], vislumbrou-se os resultados positivos do sistema, tendo sido verificado que dos 27 Estados membros da EU que adotaram o regime (Luxemburgo, Portugal e Hungria não adotaram esse tipo de regime), apenas Malta entrou sob escrutínio da Comissão Europeia para averiguação do regime adotado, pois a princípio este país estaria permitindo a extensão dos benefícios para beneficiários que não poderiam estar os usufruindo, além de também garantir taxa de tributação inferior a outros regimes do *tonnage tax*. Portanto, segundo a avaliação feita à época, Malta estaria potencialmente prejudicando outros registros de bandeiras e desvirtuando as regras de concorrência.

3.3.21. No que diz respeito à questões relacionadas as alianças internacionais das empresas de transporte marítimo e medidas para evitar condutas anticompetitivas neste mercado, em 2018 o estudo *The Impact of Alliances in Container Shipping* publicado pela *The International Transport Forum-OCDE* trouxe diversas questões relacionadas as alianças internacionais das empresas de transporte marítimo, dentre as quais, destacam-se:

- I - A eficácia das alianças depende da possibilidade de as operadoras trocarem informações. A otimização do compartilhamento de embarcações só é possível se as informações entre as transportadoras forem compartilhadas em planos de armazenamento, cronogramas e uma série de outras questões operacionais. A cooperação sustentada em alianças só é possível se os parceiros encontrarem uma maneira equitativa de alocar custos e benefícios, o que só é possível se as transportadoras estiverem cientes das estruturas de custos de seus concorrentes.
- II - A lei da concorrência em vários países tem aplicação extraterritorial. Aplicação extraterritorial significa que condutas anticompetitivas direcionadas a mercados estrangeiros - por exemplo, mercados fora da UE - poderiam estar sob a jurisdição da Comissão Europeia, mesmo quando a conduta seja permitida sob jurisdições estrangeiras. O que é relevante é o efeito de proteção desse comportamento

anticoncorrencial sobre outras empresas dentro da UE e não a localização dessa conduta (Braakman, 2014).

3.3.22. Uma questão imprescindível para adoção das políticas internas alusivas ao mercado de transporte marítimo é que as negociações sobre os serviços de transporte marítimo estão suspensas no âmbito da Organização Mundial do Comércio - OMC desde 1996. Portanto, as práticas anticoncorrenciais no setor só podem ser avaliadas pelas regras de cada país.

3.3.23. O desconhecimento dessa realidade traz enorme risco concorrencial, caso um país conclua, equivocadamente, que os mercados de transporte marítimo internacional é estável e regulado. A esse respeito a publicação *Global Economic Prospects and the Developing Countries (World Bank/2002)*, indica que os custos de frete marítimo costumam representar restrições mais efetivas para uma maior participação no comércio internacional do que tarifas e outras barreiras comerciais, e que são necessárias regras multilaterais para assegurar que os benefícios da liberalização do transporte marítimo não sejam capturados pelas empresas de navegação.

3.3.24. Sobre o tema indicamos também a leitura dos seguintes estudos e recortes:

I - Jan Wouters, André Nookaemper e Erika de Wet, “introduccion: the ‘Europeanisation Of International Law, The Status of International Law in the EU and its Member States, T.M.C Asser Press, 2008, p. 9 e Maria Luísa Duarte, União Europeia e Direitos Fundamentais – no espaço da internamatividade, Lisboa, AAFDUL, 2006, pp. 189 a 191

II - Elisa Gagatsi, “Review of Maritime Transport Safety and Security Practises and Compliance levels: case studies in Europe and South East Asia”, p.6 – disponível em: <http://www.ectri.org/YRS07/Papiers/Session-7/Gagatsi.pdf>

III - “The International Legal Order: Back holes, fifty shades of grey, or extending *Van Gend em Loos*?” in *50ème anniversaire de l’arrêt 50th anniversary of the judgment in Van Gend em Loos*, 1963-2013, Actes di Colloque = Conference Proceedins, Louxembourg, 13 mai 2013, Cour de Justice de l’Union Europeenne Court of Justice of the European Union, Organizing committee Antonio Tizzano, Juliane Kolott, Sacha Prechal, 2013, p. 171.

IV - Fonseca, Rui Guerra. “Espaço Marítimo e Direito Administrativo: Enquadramento.” Direito Administrativo do Mar. Coordenação de Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo. Ed. Almedina. 2016. pp. 89 a 117.

V - Palma, Clotilde Celorico. “A Tributação da Actividade Marítima em Portugal – Alguns Aspectos Fundamentais.” Direito Administrativo do Mar. Coordenação de Rui Guerra da Fonseca e Miguel Assis Raimundo. Ed. Almedina. 2016. pp. 303 a 329.

VI - Comunicação C (2004) 43 da Comissão – Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos, Jornal Oficial nº C 013 de 17/01/2004, p. 0003 – 0012;

VII - EC IP/12/843, de 20 de julho de 2012;

VIII - Relatório Primarolo. 1999. Correlatores: Jeppe Kofod e Michael Theurer.

3.3.25. Diante das considerações apresentadas, fica evidenciado que do ponto de vista político e jurídico, o mar (comércio e transporte marítimo) é a plataforma basilar para a globalização e o relacionamento entre os Estados. Ele é responsável por cerca de 80% do tráfego comercial internacional e, por este motivo, tem grande influência na capacidade de aproveitamento político, econômico e energético de um Estado.

3.3.26. Dada a sua importância e diante da ausência de acordos ou regras internacionais que permitam um regramento do transporte marítimo internacional uniforme e seguro, diversos países implementam políticas públicas internas de proteção e estímulo ao transporte marítimo internacional e interno, alinhando a sua política interna com a política internacional ou global (*global governance*), de modo a assegurar seus respectivos interesses comerciais, políticos, econômicos e energéticos.

3.4. O CUSTO DE TRANSPORTE MARÍTIMO

3.4.1. A publicação *Review of Maritime Transport 2015* da UNCTAD apresenta os principais determinantes para a definição dos custos do transporte marítimo internacional como sendo:

I - **Burocracia nos portos:** reduzir os tempos de espera nos portos marítimos para navios e suas cargas tem um impacto direto nos custos do comércio;

II - **Custos operacionais das embarcações:** maior eficiência no consumo de combustível, economias de escala e automação nas operações portuárias, que também refletem em redução dos custos ambientais e financeiros;

III - **Distância e posição nas rotas de navegação:** Envio de mercadorias a uma distância maior requer mais tempo (custos de capital) e combustível (custos operacionais). Entretanto, mais do que a distância geográfica, a distância econômica, por exemplo, compreendida pela conectividade de transporte e a posição de um país dentro das redes de transporte global, tem impacto mais significativo para os custos de transporte internacional;

IV - **Valor, volume e tipo de produto embarcado:** Cada produto tem uma certa sensibilidade ao risco durante o transporte. Risco, neste contexto, pode se referir a entrega oportuna, a probabilidade de roubo e / ou alta sensibilidade a mudanças no ambiente (temperatura e afins). Wilmsmeier e Sánchez (2009) analisaram os determinantes dos custos de transporte das importações de alimentos em contêineres para a América do Sul e mostraram que um aumento de 10% no valor das *commodities* aumentou os custos de transporte em cerca de 7,6%. Economias de escala ocorrem em dois níveis diferentes. Primeiro, as economias de escala do sistema, que refletem a redução nos custos de transporte por tonelada, conforme aumenta o tamanho da remessa individual. Segundo, as economias externas de escala do sistema, refletindo custos de transporte mais baixos à medida que o volume de comércio entre dois países aumenta. Este último também está ligado a outros determinantes dos custos de transporte, tais como níveis de concorrência, custos operacionais de embarcações e infraestrutura portuária.

V - **Concorrência e regulação do mercado:** Os preços nos mercados de transporte e logística depende significativamente do nível de concorrência efetiva, que estão atrelados ao tamanho do mercado e da regulação efetiva do mercado. Qualquer impedimento à livre concorrência e a existência potencial de comportamento colusivo, atomização e monopólios terão impactos nas estruturas de preços, e esses fatores serão discutidos nos parágrafos a seguir. Historicamente, as companhias de navegação tentaram concentrar as atividades de acordo com outros participantes do mercado em certos pontos, já que estão cientes dos benefícios das economias de aglomeração e escopo. As diferentes estratégias das companhias marítimas, o equilíbrio de poder entre as companhias marítimas, os embarcadores e os portos e as restrições relacionadas ao transporte terrestre podem ter impacto na evolução e nas características e na competição nas redes de transporte marítimo. Além disso, as alianças estratégicas entre o porto e a indústria naval, que foram impulsionadas por fortes processos de concentração e integração vertical a nível global, têm uma profunda influência na estrutura da rede marítima e também no grau de integração de uma região no transporte marítimo global. Rede de transporte. Os formuladores de políticas precisam observar atentamente os processos de concentração no setor marítimo e estar cientes dos possíveis efeitos negativos sobre o comércio e a competitividade das exportações de um país, predominantemente em países e regiões periféricos de rede.

VI - **Infraestrutura portuária:** O desempenho portuário é essencial para a eficiência e eficácia da rede marítima. A dotação de infraestrutura portuária pode ser descrita por variáveis como número de guindastes, calado máximo e área de armazenamento nos portos de origem e destino.

VII - **Fluxos e desequilíbrios comerciais:** O volume de carga é importante, pois permite economias de escala, tanto na costa marítima quanto no porto, embora às vezes as economias de escala obtidas no lado do transporte marítimo. Em muitas rotas de navegação, especialmente para a maioria das cargas a granel, os navios navegam em uma direção e retornam quase vazios na outra. Com capacidade de reposição, as

transportadoras estão dispostas a transportar cargas com uma taxa de frete muito menor do que quando os navios já estão cheios. Até certo ponto, as diferenças nas taxas de frete que dependem da direção do comércio podem ser consideradas, a fim de que um mecanismo de mercado possa ajudar a reduzir os desequilíbrios. Aqueles que têm déficit comercial pagam menos pelo transporte de suas exportações. No comércio de contêineres, os fluxos da balança comercial são fundamentais na definição de preços para as linhas de navegação. As linhas de frete calculam os custos para mover um contêiner em uma base de retorno, levando em conta a probabilidade de posicionamento vazio. Quando a balança comercial é negativa, as importações de um país excedem suas exportações e quanto maior o desequilíbrio, menores as taxas de frete para as exportações do país. Mas se as exportações excederem as importações, então quanto maior o desequilíbrio, maiores serão as taxas de frete esperadas para as exportações. As tarifas de frete serão maiores para as remessas transportadas na perna da viagem com mais tráfego, pois o valor total cobrado para essa etapa deve compensar a renda relativamente reduzida da viagem de volta, quando parte da capacidade da embarcação será inevitavelmente absorvida. reposicionou recipientes vazios.

3.4.2. Trabalho publicado pela OCDE apresenta que o frete marítimo têm um impacto significativo no comércio de produtos agrícolas. O paper *Clarifying Trade Costs: Maritime Transport and Its Effect on Agricultural Trade*, apresenta as seguintes considerações:

I - O custo de transporte representou cerca de 10% do custo global de importação de mercadorias em todo o mundo em 2007 e os custos de transporte marítimo são ainda maiores para alguns produtos e alguns países. Entretanto, o custo de transporte de grãos para alguns desses países variou de 20 a 30% do valor de importação de 2008. O custo de importação de grãos (em custo por peso) também aumentou em até 250% nos últimos cinco anos, em alguns casos, seguido por quedas drásticas nos últimos meses.

II - Os aumentos nos custos de transporte impactam negativamente os fluxos comerciais em quase todos os produtos, mas afetam particularmente o comércio de cereais e de alguns produtos exportados por países em desenvolvimento, como o cacau e o açúcar. A duplicação dos custos de transporte entre um determinado par de países leva a uma queda de 37% no comércio de cereais, *ceteris paribus*.

III - A importância dos custos do transporte marítimo no comércio agrícola, confirmada pela análise do novo conjunto de dados, tem implicações para o debate sobre a ajuda ao comércio e para análises das crises mundiais de abastecimento alimentar. A alta volatilidade dos custos marítimos tem sido particularmente prejudicial para países de baixa renda e importadores líquidos de alimentos. Esses países, que já enfrentam custos de transporte mais altos, geralmente importam grande parte de seus alimentos. Como muitos alimentos básicos (grãos, arroz) estão sujeitos a altos custos de transporte, medidos como uma porcentagem de seu valor importado, seu comércio é particularmente afetado por mudanças dos fretes.

IV - Outro agravante da recente volatilidade dos custos de transporte é o fato de que os fortes aumentos dos fretes foram concomitantes a aumentos acentuados nos preços dos alimentos. Isso se deve, sem dúvida, a muitos fatores macroeconômicos que afetaram tanto os preços dos navios quanto dos alimentos - o crescimento da demanda nas economias emergentes, as mudanças políticas entre alguns dos principais exportadores, as mudanças nas taxas de câmbio, a especulação, os preços mais altos do petróleo etc. A análise também indica que os dois fenômenos estão interligados - os custos de transporte afetam o comércio de alimentos e produtos agrícolas e, portanto, os preços.

3.4.3. Estranho ao senso comum, a conectividade com as rotas marítimas internacionais é mais relevante para avaliar o custo do frete marítimo internacional que a distância geográfica, conforme apresentado no relatório *Review of Maritime Transport 2015* da UNCTAD. A conectividade dos países com as rotas marítimas é avaliado por meio do Índice de Conectividade Marítima de Linhas Regulares (LSCI – Liner Shipping Connectivity Index), elaborado pela UNCTAD. O LSCI é constituído a partir dos seis componentes, listados a seguir:

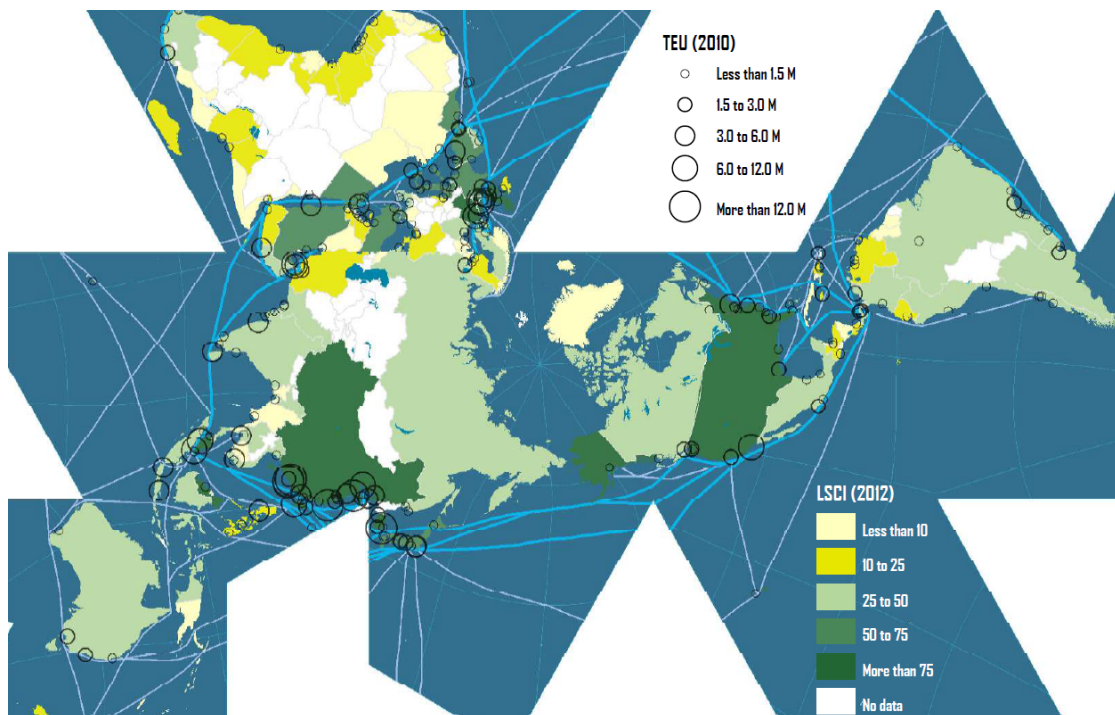
a) O número de escalas de navios programadas por semana no país;

- b) Capacidade anual de movimentação de contêineres de 20 pés (TEU);
- c) O número ou serviços regulares de linha de transporte de e para o país;
- d) O número de companhias de navegação que fornecem serviços de e para o país;
- e) A capacidade em TEU do maior navio empregado em serviços regulares de e para o país.

3.4.4. Considerando os critérios estabelecidos para formação do LSCI, a avaliação da conectividade logística de um país é diretamente relacionada com a infraestrutura portuária do país e a participação de seu mercado em relação aos fluxos marítimos comerciais internacionais. O Brasil em 2019 está classificado em 48º lugar no índice LSCI.

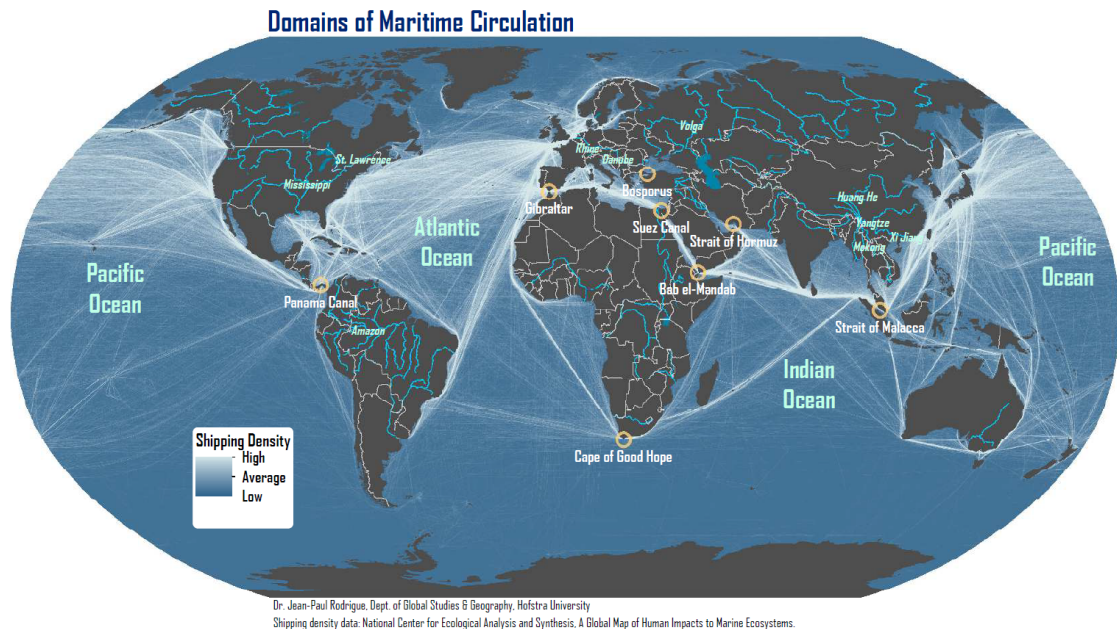
3.4.5. Para ilustrar tal conceito, e buscando demonstrar como seria a configuração dos continentes na visão da logística pela ótica dos fluxos marítimos internacionais, o pesquisador da UNCTAD, Prof. Jean-Paul Rodrigue, propôs o mapa-múndi apresentado a seguir:

Figura: Mapa de densidade de movimentação de contêiner



Fonte: Prof. Jean-Paul Rodrigue (UNCTAD)

3.4.6. Dessa forma, fica demonstrado que países como o Brasil e a Austrália, classificados respectivamente em 48º e 47º lugares no índice de conectividade LSCI, estão deslocados dos principais fluxos marítimos internacionais, representados no mapa a seguir.



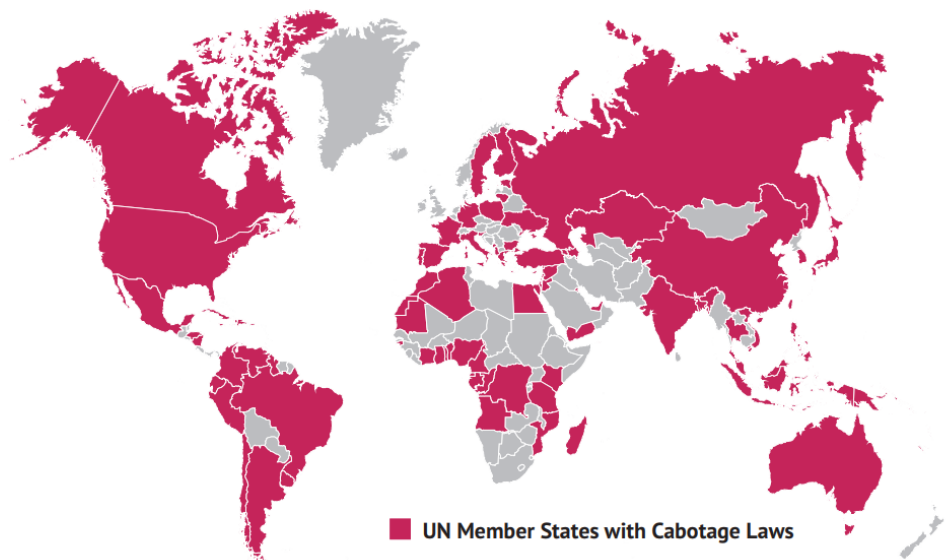
3.5. A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM

3.5.1. Um tipo específico do transporte marítimo é a navegação de cabotagem, que no Brasil é a navegação realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores, nos termos definidos pela lei nº 9.432/1997, que dispõe sobre o transporte aquaviário e dá outras providências.

3.5.2. O serviço *feeder* está integrado à navegação de cabotagem e grande cabotagem brasileira. Ele é caracterizado pela necessidade de baldeação ou transbordo da carga internacional para complementação do seu transporte de um porto intermediário, denominados porto hub ou concentradores de carga, até o porto de destino final.

3.5.3. Pela relevância que o transporte marítimo representa para as economias nacionais, historicamente os principais países do mundo desenvolvem políticas de estímulo e protecionismo da navegação de cabotagem, incluindo o serviço *feeder*; que no ano 2000 abrangiam 94% da atividade mundial de marinha mercante, em termos de tonelagem (Estudo do Senado Evolução e Perspectivas de Desenvolvimento da Marinha Mercante Brasileira/2008).

3.5.4. O ambiente de proteção ao transporte marítimo de cabotagem ainda é uma prática entre importantes economias mundiais, inclusive as mais liberais, e constatada em 80% dos países costeiros membros das Nações Unidas, conforme estudo publicado em 2018 pela *Seafarers Rights Internatioal*, denominado *Cabotage Laws of the World* e ilustrado no mapa apresentado a seguir:



3.5.5. A existência de acordos colusórios entre transportadoras tem sido uma constante na história do transporte marítimo. Portanto, essas medidas de proteção são importantes para afastar os malefícios impostos e comumente observado no mercado internacional, cujas práticas anticoncorrenciais se caracterizam, geralmente, mediante a criação de cartéis, contratos de fixação de preço ou capacidade, por eleição/escolha de mercado, etc.

3.5.6. Dentre as diversas medidas de proteção da cabotagem e do transporte regional/local destacam-se a existência nos países de leis de proteção específicas da cabotagem, bem como restrições legais para o transporte marítimo regional internacional a navios de bandeira do país ou países que possuam acordos bilaterais firmados.

3.5.7. Ainda assim, as grandes empresas de transporte marítimo mundial que não pertencem a esses acordos, os chamados outsiders, tem atuado no mercado buscando ter maior presença e peso nos mercados que possuem restrição ao transporte regional e já tem sido observado que, em razão da sua forte influência, determinadas regiões acabaram cedendo à denunciar e eliminar tais acordos bilaterais restritivos ao transporte marítimo.

3.5.8. Atualmente, esses acordos estão sendo substituídos por alianças e consórcios, ou até mesmo mediante aquisição de empresas pelas *megacarrier*, com o propósito de que elas apliquem economias de escala e concretizem a consolidação de oferta no transporte marítimo sem precisar romper as restrições impostas à navios ou à empresas no tráfego regional.

3.5.9. Entretanto, a importância de proteção do transporte marítimo de curta distância, como o transporte de cabotagem ou o transporte regional, é crucial para garantir uma intermodalidade ou multimodalidade do transporte terra-mar eficiente, pois somente com a proteção regional ou local do transporte marítimo, na visão da intermodalidade ou multimodalidade, é que se ganha economia de escala e se consegue garantir a dispersão geográfica local ou regional da mercadoria, com previsibilidade e baixo custo.

3.5.10. Vale destacar que no âmbito da União Europeia o Transporte Marítimo de Curta distância inclui o transporte marítimo nacional e internacional, dentre eles os serviços feeder realizados ao longo da costa e entre a costa e as ilhas, rios ou lagos. Esse conceito se aplica também ao transporte marítimo entre os Estados Membro da União Europeia e a Noruega, Islândia e outros países ribeirinhos do Mar Báltico, do Mar Negro e do Mar Mediterrâneo.

3.5.11. Para se pensar em um transporte intermodal ou multimodal terra-mar eficiente, seja local (nacional brasileiro) ou seja regional (transporte internacional entre portos situados em países membros do Mercosul) é imprescindível a existência de medidas de proteção do transporte marítimo de interesse do País, da cabotagem, inclusive o transporte feeder, bem como do transporte internacional regional.

3.5.12. Segundo a Associação Espanhola de Promoção do Transporte Marítimo de Curta Distância – AEPTMCD, é preciso que se estimule a proteção do transporte marítimo de curta distância para que se promova a concorrência entre as cadeias de transporte multimodal regional e local.

3.6. AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO A CABOTAGEM NO MUNDO

3.6.1. As políticas de cabotagem são imensamente variáveis de país para país em todos os aspectos e estão intimamente adaptadas às circunstâncias nacionais. É também difundida em todas as regiões do mundo e existem em estados com diferentes sistemas políticos, econômicos e legais.

3.6.2. Os regramentos referentes a navegação de cabotagem normalmente são estabelecidos nas legislações da navegação, mas podem ser estabelecidos em leis relativas a registro de navios, imigração, emprego, tributação, alfândega, empresas, licenciamento, subsídios para a operação e construção de embarcações e investimento estrangeiro direto. Tais estruturas jurídicas e a inter-relação entre as normas trazem grandes dificuldades de interpretação e avaliação sistêmica das políticas para a navegação de cabotagem nos diversos países.

3.6.3. Uma das políticas vigentes mais restritivas no mundo quanto à navegação de cabotagem é a estabelecida pelos Estados Unidos. A lei da Marinha Mercante de 1920, mais conhecida como *Jones Act*, em que o Congresso americano declarou: “*É necessário para a defesa nacional e o desenvolvimento do comércio interno e externo dos Estados Unidos que o Estados Unidos tenha uma marinha mercante*”.

3.6.4. A navegação de cabotagem na Austrália, até 2012, era regulamentada pelo *Navigation Act*, de 1912, que liberava a cabotagem para embarcações licenciadas, independentemente de sua bandeira e da nacionalidade da tripulação. Atualmente a legislação vigente é o *Coastal Trading Act* 2012, que instituiu as seguintes licenças para realização de navegação no país:

- I - Licença geral – disponível para embarcações australianas registradas – garante acesso irrestrito para atuação na cabotagem em águas australianas por 5 anos;
- II - Licença geral de transição – disponível a embarcações estrangeiras registradas que possuam uma licença emitida pelo sistema anterior;
- III - Licença temporária – permite acesso limitado a viagens costeiras predefinidas em um período de 12 meses, sendo obrigatório o mínimo de 5 viagens;
- IV - Licença de emergência – emitida em casos de emergência nacional.

3.6.5. ***Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity***

3.6.5.1. O estudo *Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity* publicado pela UNCTAD em 2017 apresenta uma análise sobre as políticas de cabotagem de diversos países, indicando que este serviço é excluído dos compromissos de liberalização do comércio, e sua relação com a conectividade marítima internacional. A mencionada publicação apresenta diversas considerações de grande relevância para a avaliação das políticas de cabotagem, sendo que as principais serão descritas a seguir:

- I - Uma análise dos compromissos específicos dos países em matéria de serviços de transporte marítimo, no âmbito do GATS, mostra que a cabotagem marítima geralmente é excluída do âmbito do acordo e não está aberta à liberalização.
- II - Uma análise dos regimes aplicados à cabotagem marítima mostra que este setor geralmente é reservado aos navios de bandeira nacional ou aos transportadores nacionais. Em certas situações, as embarcações estrangeiras podem fornecer serviços de cabotagem através de uma licença de cabotagem temporária (*waiver*), desde que a empresa cumpra vários requisitos.
- III - De acordo com a metodologia e o conjunto de dados da OCDE as restrições de cabotagem referem-se, principalmente, a dois tipos de medidas que afetam a entrada estrangeira: (i) se os navios de bandeiras estrangeiras são totalmente excluídos da cabotagem, sem exceção, ou (ii) se estão parcialmente excluídos da cabotagem.
- IV - Relação dos países que os navios de bandeira estrangeiras são totalmente excluídos da navegação de cabotagem, sem qualquer exceção: Bélgica, Estônia, Grécia, Itália, Polônia, Suécia, Turquia, Estados Unidos, China, Colômbia, Indonésia, Lituânia.
- V - Relação dos países que os navios de bandeira estrangeiras são parcialmente excluídos da navegação de cabotagem: Austrália, Canadá, Coreia, Chile, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Israel, Japão, Coreia, Letônia, México, Portugal, Eslovênia, Espanha, Suécia, Reino Unido, Brasil, Costa Rica, Índia, Rússia, África do Sul.
- VI - Manter as frotas mercantes nacionais é outra motivação importante para as restrições de cabotagem. Em primeiro lugar, argumenta-se frequentemente que a manutenção de uma frota nacional pode contribuir para reduzir o impacto adverso das despesas com fretes no balanço de pagamentos. Segundo, pode contribuir para assegurar o crescimento econômico e o bem-estar social, desenvolvendo a capacidade local em vários segmentos da cadeia de valor do transporte marítimo, particularmente na construção e reparo de navios, propriedade de navios, registro, operação e marítimos.
- VII - Facilitar o comércio internacional em um ambiente previsível e estável é outra motivação para restringir a entrada de provedores de serviços estrangeiros para fornecer serviços de cabotagem, pois podem ser insuficientes, imprevisíveis e voláteis.
- VIII - Este fato é particularmente relevante para locais que dependem do envio de mercadorias e passageiros, como ilhas remotas. Neste caso, os serviços oferecidos

podem se mostrar insuficientes, caso o transporte seja deixado nas mãos de mercado livre, imprevisível e volátil.

IX - Apontou exemplos de países que aparentemente tiveram sucesso com suas políticas de cabotagem, entre os quais o Brasil, além da China e da Índia, sendo que nestes foram destacados os projetos de investimento em infraestrutura. No caso do Brasil a avaliação indicou que as restrições de cabotagem podem ter induzido uma evolução nas estruturas de serviços que levaram as transportadoras globais a "converterem" as linhas de navegação regionais em operadores *feeder* regionais.

X - Apresentou o caso de insucesso da Nigéria para reestruturar sua navegação de cabotagem a partir de 2003, como parte de um amplo programa medidas relacionadas à atração de investimentos para infraestrutura. Foi indicado como os principais reveses da tentativa de reestruturação: as fragilidades institucionais geradas e a previsão de *waivers* para embarcações estrangeiras atenderem a cabotagem.

XI - Relatou a experiência da União Europeia de liberalização da cabotagem exclusivamente entre os países membros do bloco econômico, nos termos do regulamento (EEC) No 3577/92, entre as quais registra-se:

- a) A liberalização não proporcionou significativo aumento de armadores na cabotagem, em razão da consolidação/aquisição entre armadores;
- b) Houve a necessidade da imposição do serviço de transporte marítimo para rotas menos rentáveis;
- c) Os volumes de carga permaneceram geralmente estáveis durante o período (com exceção dos anos de crise);
- d) O primeiro registro da embarcação tem acesso irrestrito ao mercado de cabotagem nos estados membros, e o segundo registro envolve, em alguns casos, limitação ou restrição de acesso.

XII - Ressaltou a experiência de liberalização da Nova Zelândia desde 1994, em determinadas condições como o afretamento de embarcações estrangeiras e carga incidental por navios em rotas internacionais. Indicando como principais resultados:

- a) A competição com os armadores internacionais trouxe redução do frete, com casos de redução de até 50% nos fretes de contêineres nas rotas do norte para o sul da ilha, passando de NZ\$ 1'200-1'500 (US\$ 780 - US\$ 975) por TEU para aproximadamente NZ\$ 950-1'000 (US\$ 617,5 - US\$ 650).
- b) A redução de frete não foi homogênea, quase inexpressivas para carga refrigerada e nos fluxos do sul para o norte.
- c) Após a liberalização a participação de transportadores estrangeiros no transporte de carga na cabotagem chegou a 15%;
- d) Número de embarcações dedicadas a cabotagem permaneceu inalterada;
- e) Aumento de 5% de carga containerizada transportada na cabotagem;
- f) O aumento na competição por cargas domésticas entre o transporte marítimo, ferroviário e rodoviário e um aumento significativo na frequência de serviços entre os principais portos das ilhas do sul e do norte da Nova Zelândia.

Obs.: A redução do frete na rota norte sul foi em decorrência da possibilidade do reposicionamento de contêineres vazios no sul para carregamento e retorno ao norte (*Review of Maritime Transport 2017* da UNCTAD).

XIII - Indicou a flexibilização das restrições de cabotagem marítima dentro da área de livre comércio de Xangai, promovida pela China desde 2013. Como resultado, os navios registrados no exterior podem agora transportar contêineres entre Xangai e outros portos chineses - embora os navios ainda devam ter proprietários chineses. Anteriormente, a posição formal era que isso só podia ser feito por embarcações de propriedade chinesa e desembarcadas, evitando assim o uso de, entre outros, navios de bandeira estrangeira da Companhia de Transporte Marítimo da China (Grupo) e Linhas de Contêineres da China.

Esta mudança recente levantou preocupações sobre Hong Kong (China), devido à sua taxa de transferência e conectividade decrescentes.

XIV - Registrou como o exemplo mais restritivo das leis de cabotagem é o *Merchant Marine Act of 1920*, conhecido (Jones Act), que exige que o transporte de todas as mercadorias transportadas entre os portos dos EUA seja realizado por navios de sua bandeira, construídos nos países, pertencentes a americanos e tripulados por cidadãos americanos e residentes permanentes nos EUA. Diversos estudos apontam grande redução dos custos de transporte na cabotagem com o relaxamento do *Jones Act* que poderiam chegar a 60%.

3.6.6. ***Maritime Subsidies: Do They Provide Value for Money***

3.6.6.1. Recentemente, no ano de 2019 o International Transport Forum - ITF, entidade intergovernamental autônoma integrante da OCDE, publicou o estudo *Maritime Subsidies: Do They Provide Value for Money? (ITF/2019)*, trouxe uma avaliação sobre as políticas de subsídio ao transporte marítimo desenvolvida pelos países membros da OCDE em relação aos resultados alcançados, em termos de geração de emprego e o desenvolvimento de frota nacional.

3.6.6.2. Conforme apresentado pelo estudo da ITF, os maciços incentivos proporcionaram a manutenção da frota de propriedade de empresas sediadas nos países membros da OCDE, correspondente a 61% da frota global em termos de TPB em 2005 e 59% em 2019. Entretanto, os resultados em termos de geração de emprego para marítimos nacionais e o desenvolvimento de frota registrado nos países não foram favoráveis, razão pela qual os países buscam aprimorar os incentivos. A redução dos incentivos só é considerada possível com o estabelecimento de regras internacionais para o transporte marítimo.

3.6.6.3. As principais políticas de estímulo ao transporte marítimo, apresenta pelo estudo do ITF, compreendem o conjunto de medidas que proporcionam tratativas diferenciadas em relação aos custos de capital e custos operacionais para o setor. De forma exemplificativa e não exaustiva, entre as iniciativas mais relevantes, pode-se indicar a tributação sobre as empresas de navegação pela capacidade de carga de suas embarcações (Tonnage Tax), Isenção de imposto para os marítimos e isenção tributária sobre os combustíveis, adotados por países membros da OCDE conforme apresentado a seguir:

I - As diferentes medidas relacionadas ao sistema de tributação para os marítimos adotadas por alguns países membros da OCDE estão apontadas na tabela a seguir:

País	Ano de introdução	Medida de isenção
Irlanda	1996-1998	Reembolso de contribuições previdenciárias relacionadas ao seguro social (PRSI); subsídio de imposto de renda especial de EUR 6.350 para marítimos no mar por pelo menos 169 dias/ano fiscal
Noruega	1996	Regime salarial líquido (regime de reembolso do emprego dos marítimos)
Bélgica	1997	Isenção total das contribuições para a segurança social do empregador básico (transporte marítimo e dragagem), isenção parcial das contribuições sociais dos empregados
Alemanha	1998-2016	Dedução de 100% (40% antes de 2016) do montante total do imposto sobre salários a pagar aos tripulantes (se > 183 dias no navio; antes de 2016); redução dos custos de mão-de-obra auxiliar no transporte marítimo
Reino Unido	1998	Redução das contribuições para o seguro nacional dos empregadores; Dedução dos ganhos dos marítimos (SED) (isenção de imposto de 100% sobre os ganhos estrangeiros sob certas condições)
Itália	1999	Alívio das taxas de segurança social dos marítimos na cabotagem marítima

País	Ano de introdução	Medida de isenção
Finlândia	2001-2005	Isenção de retenção na fonte para os marítimos que trabalham a bordo de navios de passageiros em viagens internacionais entre portos da UE; reembolso de contribuições para a segurança social do empregador, contribuições para a pensão de marinheiros, contribuições para o seguro-desemprego, contribuições para acidentes e seguro de vida; Subsídio de 100% do imposto de renda dos marítimos
França	2001	Taxas reduzidas de contribuições sociais dos marítimos (contribuições de empregados e empregadores)
Suécia	2001	Reembolso total das contribuições para a segurança social dos empregadores e do imposto sobre os salários em geral
Letônia	2002	Redução do imposto de renda pessoal para os marítimos
Países Baixos	2006	Redução do imposto sobre salários e contribuições para os seguros
Espanha	2006	Subsídio de imposto de renda de 50% para os marítimos sob o registro das Ilhas Canárias
Estônia	2007	Até 100% do imposto social pago sobre os salários
Islândia	2008	Sistema de apoio aos salários brutos (os armadores podem receber doações de 90% do imposto de renda calculado sobre os salários brutos dos marítimos empregados)
Austrália	2012	Compensação de imposto marítimo para pagamentos retidos na fonte feitos a marítimos australianos para viagens ao exterior
Portugal	2018	Isenções parciais aos marítimos e seus empregadores da obrigação geral de pagar imposto de renda e contribuições sociais (navios elegíveis para imposto de tonelagem)
Coréia		Provisão para imposto de renda: montante dedutível de KRW 1,5 milhão por mês; apoio ao emprego da frota essencial nacional
Japão		Plano de Seguro de Marítimos Japoneses (compensação concedida ao empregador); subsídio diário de bordo (rendimento não tributável)

Fonte: Maritime Subsidies (ITF-OCDE/2019)

II - A Diretiva 2003/96/CE do Conselho da União Europeia estabelece que a navegação será isenta de tributação sobre “produtos energéticos fornecidos para uso como combustível para fins de navegação nas águas comunitárias (incluindo a pesca). Os tipos de navegação que possuem isenção tributária do combustível definidos por alguns países membros da OCDE estão apontadas na tabela a seguir:

País	Desde a	Para qual navegação?
Austrália	1983	Navios que utilizam óleo combustível
Suécia	1991	Comercial
Itália	1993	Mercadorias e passageiros
Finlândia	1998	Comercial
Noruega	2000	Comercial (mercadorias e passageiros)
Grécia	2001	Doméstico
México	2002	Comercial
Peru	2003	Comercial
Letônia	2004	Comercial
Noruega	2007	Comercial
Espanha		Comercial
Suécia		Comercial

País	Desde a	Para qual navegação?
Portugal		Lazer marítimo comercial e público

Fonte: Maritime Subsidies (ITF-OCDE/2019)

III - Os países membros da OCDE que implementaram o sistema de *Tonnage Tax*, forma de imposto único garante que as empresas de navegação sejam tributadas anualmente pela capacidade de carga de suas embarcações, independente dos resultados financeiros gerados, e o ano de implementação estão indicados na tabela a seguir:

Ano de introdução	País
1957	Grécia
1973	Malta
1996	Países Baixos
1996	Noruega
1999	Alemanha
2000	Reino Unido
2002	Bélgica
2002	Dinamarca
2002	Espanha
2002	Letônia
2003	França
2003	Irlanda
2003	Finlândia
2005	Bulgária
2005	Coreia do Sul
2005	Itália
2006	Polônia
2007	Lituânia
2009	Japão
2009	Eslovênia
2010	Chipre
2017	Suécia
2018	Portugal

Fonte: Maritime Subsidies (ITF-OCDE/2019)

3.6.6.4. Em relação ao sistema de tributação *Tonnage Tax*, há também a possibilidade de inclusão dos tributos relacionados as operações portuárias em determinadas situações. Se uma companhia de navegação aplicar o regime de imposto sobre a tonelagem para certas embarcações e também possuir um terminal, o lucro dessas atividades de navegação e atividades do terminal relacionadas a essas embarcações poderão ser tributadas sob a aplicação do regime de imposto sobre a tonelagem, mesmo que o terminal esteja situado em outros países. As operações portuárias que a tributação pode ser incluída na tributação *Tonnage Tax* para os diferentes membros da OCDE estão dispostas na tabela a seguir:

País	Desde	Atividades do terminal cobertas
Países Baixos	1996	Manuseio próprio Operações de terminal Vendas de equipamentos terminais.
Irlanda	1997	Carga e descarga de carga, movimentação de contêineres dentro de uma área portuária imediatamente antes ou depois da viagem; Consolidação ou quebra de carga imediatamente antes ou depois da viagem; Aluguel ou fornecimento de contêineres para mercadorias a serem transportadas em um navio qualificado.
Noruega	1999	Carga e descarga de mercadorias; Colocação temporária de mercadorias no porto ou nas proximidades, aguardando transporte adicional, Transporte de mercadorias na área portuária, Aluguel de contêineres para mercadorias a bordo.

Espanha	2002	Movimentação de carga por companhias de navegação.
Bélgica	2004	Carga de carregamento e descarregamento.
Itália	2005	Carga e descarga de carga; movimentação e transporte de contêineres na área portuária Consolidação e desconsolidação de cargas Locação e fornecimento de contêineres.
Finlândia	2011	Serviços de carga e descarga de carga Transporte da área portuária até a embarcação incluída no preço do serviço de transporte Armazenamento temporário de mercadorias.
Lituânia	2017	Serviços de carga e descarga de carga Serviços de transbordo Embalagem / desembalagem antes do carregamento ou imediatamente após o descarregamento.
Suécia	2018	Serviços de carga e descarga de carga.
Dinamarca	2018	Serviços de carga e descarga de carga.

Fonte: Maritime Subsidies (ITF-OCDE/2019)

3.6.6.5. Além das questões já apontadas quanto aos custos de capital e custos operacionais, o estudo Maritime Subsidies (ITF-OCDE/2019) aponta a existência de políticas de subsídios para empresas de navegação, implementadas por diferentes países, em especial para compensar os custos mais altos de operar um navio sob a bandeira nacional em comparação com uma bandeira estrangeira, que merecem ser destacadas, conforme apresentado a seguir:

I - Estados Unidos: O Programa de Segurança Marítima (MSP) compensa os custos operacionais dos navios com bandeira americana que operam em rotas internacionais. Este programa encontra sua base na Lei de Segurança Marítima de 1996.

II - China: Por meio de empresas estatais houve o desenvolvimento de frota para implementar estratégias geopolíticas da China, como a Iniciativa do Cinturão e Rota. Desde 2010, a COSCO Shipping Holdings registrou subsídios totais de US \$ 1,3 bilhão do governo chinês (Alphaliner, 2019).

III - União Européia: As companhias de navegação também podem se beneficiadas por subsídios, por exemplo, nos projetos Auto-estradas do Mar (MoS), que promovem a oferta de transporte marítimo nos corredores:

- Auto-estrada do mar Báltico: ligando os Estados-Membros do mar Báltico aos Estados-Membros da Europa Central e Ocidental (incluindo a rota através do canal do mar do Norte / mar Báltico)
- Auto-estrada do mar da Europa Ocidental: conduzindo de Portugal e Espanha através do Arco Atlântico até o Mar do Norte e o Mar da Irlanda
- Auto-estrada do Mar do Sudeste da Europa: ligação do Mar Adriático ao Mar Jônico e ao Mediterrâneo Oriental.
- Auto-estrada do mar do sudoeste da Europa: Mediterrâneo ocidental, conectando Espanha, França, Itália e incluindo Malta e fazendo ligação com a auto-estrada do mar do sudeste da Europa e incluindo ligações ao Mar Negro.

3.6.6.6. Os dados coletados para a elaboração do estudo apontam que entre os países europeus que mais desembolsam com ajudas estatais para o transporte marítimo estão a Inglaterra, a Alemanha e a Itália.

3.6.6.7. Assim, destaca-se que as políticas de cabotagem são imensamente variáveis, a depender de aspectos econômicos e de segurança a que estejam ligados cada país. Cada qual define a política de incentivo ao transporte marítimo de acordo com as circunstâncias nacionais e os sistemas políticos, econômicos e legais a que estejam atreladas.

3.7. A CABOTAGEM NO BRASIL

3.7.1. No Brasil a cabotagem é a navegação realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores, nos termos definidos pela lei nº 9.432/1997, que dispõe sobre o transporte aquaviário e dá outras providências.

3.7.2. Cumpre informar que a lei que trata do Registro de Propriedade Marítima, no Brasil, é a Lei nº 7.652, de 3 de fevereiro de 1988, a qual determina que o registro de propriedade de embarcação de marinha mercante será deferido somente à pessoa física residente e domiciliada no País ou à entidade pública ou privada sujeita às leis brasileiras.

3.7.3. Por sua vez, a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, define as condições necessárias para o registro de embarcação com bandeira brasileira, quais sejam:

I - inscritas no Registro de Propriedade Marítima, de propriedade de pessoa física residente e domiciliada no País ou de empresa brasileira;

II - sob contrato de afretamento a casco nu, por empresa brasileira de navegação, condicionado à suspensão provisória de bandeira no país de origem.

3.7.4. Conforme definido pelo art. 3º da Resolução Normativa nº 05-ANTAQ, de 23 fevereiro de 2016, a autorização para operar nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, poderá ser outorgada à pessoa jurídica constituída nos termos da legislação brasileira, com sede e administração no país. Ademais, não há limitação de participação de capital estrangeiro para constituição de uma Empresa Brasileira de Navegação, podendo ser até 100% do capital externo.

3.7.5. Portanto, fica demonstrado que para constituir empresa brasileira de navegação, possuir embarcação própria ou afretada, nos termos da Lei nº 9.432, de 2007, é a única condicionante para operar na navegação de cabotagem brasileira.

3.7.6. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, baseado em informações obtidas junto a agentes do mercado, tem avaliado que não há barreiras legais significativas que dificultem o acesso de empresas a determinadas rotas que integram a cabotagem no Brasil, tampouco estimou uma escala mínima viável para que uma empresa possa operar de forma lucrativa nesse mercado, dado que, segundo o CADE, a possibilidade de locação de slots em navios de outras empresas possibilita a entrada de uma nova empresa no mercado, mesmo que ela não tenha um navio próprio. Tal conclusão foi publicada no Caderno de Mercado de Transporte Marítimo de Contêineres - CADE - Dez/2018.

3.7.7. Cabe ressaltar que as condições estabelecidas para registro de embarcação com bandeira brasileira são semelhantes às definidas pela União Europeia, conforme estabelecido pelo Regulamento (CEE) nº 3577/92, de 7 de dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-membros (cabotagem marítima).

3.7.8. O item 1 do art. 1º do Regulamento define que:

"Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1993, a liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-membro (cabotagem marítima) aplicar-se-á aos armadores comunitários que tenham os seus navios registrados num Estado-membro e arvoem pavilhão desse Estado-membro, desde que esses navios preencham todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem nesse Estado-membro, incluindo os navios registrados no Euro, logo que este registro seja aprovado pelo Conselho."

Cabotagem no Brasil em números:

3.7.9. Em 2018 a cabotagem brasileira pode ser caracterizada pelos seguintes números:

I - Participação de 11% da matriz de transporte em termos de TKU (Toneladas por Quilômetro Útil), conforme os dados da Empresa de Planejamento e Logística - EPL;

II - Segundo a ANTAQ em 2018 foram transportadas 163 milhões de toneladas pela cabotagem, deste montante aproximadamente 70% são correspondentes a petróleo e derivados e 10% de contêineres, equivalentes a 1,35 milhões de contêineres transportados;

III - O transporte de contêineres na cabotagem no Brasil percebeu uma Taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR) de 12,8% nos últimos 10 anos, segundo a

ANTAQ;

IV - A frota nacional é de 84 embarcações de cabotagem/longo curso, entre nacionais e embaeiradas, correspondendo a 4,3 milhões de toneladas de porte bruto (TPB); e

V - Atualmente o transporte de contêiner na cabotagem foi realizado por uma frota de 17 navios.

3.7.10. A tabela a seguir apresenta o detalhamento dos diferentes tipos de embarcações mercantes, de registro brasileiro ou embaeiradas, que compõem a frota brasileira, segundo os dados estatísticos de registros da ANTAQ.

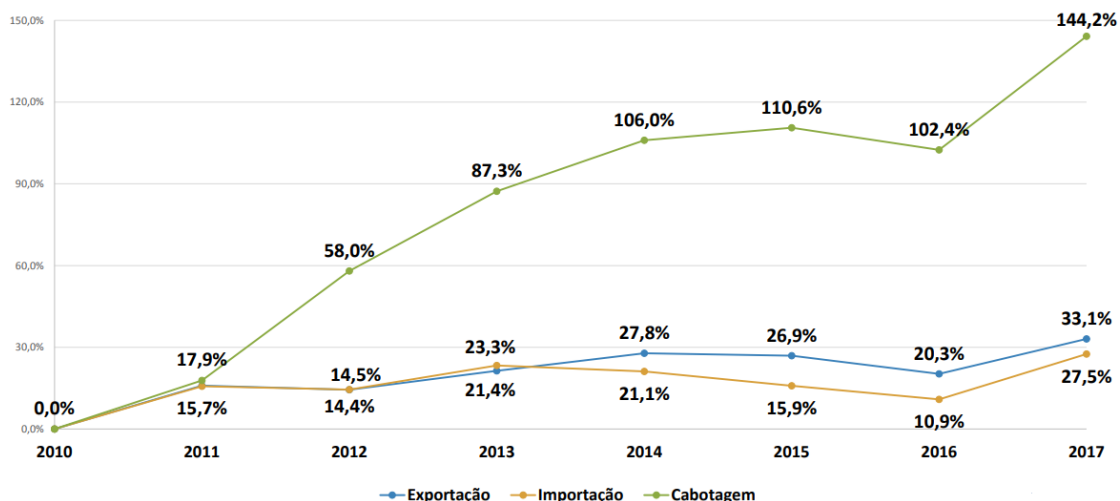
Tipo de Embarcação	Quantidade de Embarcações	Tonelada de Porte Bruto (TPB)
Porta Contêiner	17	750.859
Químico	6	109.320
Multipropósito / Projetos	1	17.000
Carga Geral	1	19.465
Graneleiro	9	546.506
Gases Liquefeitos	11	80.055
Petroleiro	39	2.817.076
Total	84	4.340.281

Fonte: Dados estatísticos da ANTAQ (Maio/2019)

Transporte de carga containerizada na cabotagem, em números:

3.7.11. Quanto a evolução do transporte de carga containerizada, transportada pela navegação de cabotagem nacional, tendo com base as informações publicadas pelo Anuário 2017 da Agência de Transporte Aquaviário (ANTAQ), constatou-se crescimento de 144% no período entre os anos de 2010 a 2017, conforme apresentado no gráfico logo abaixo.

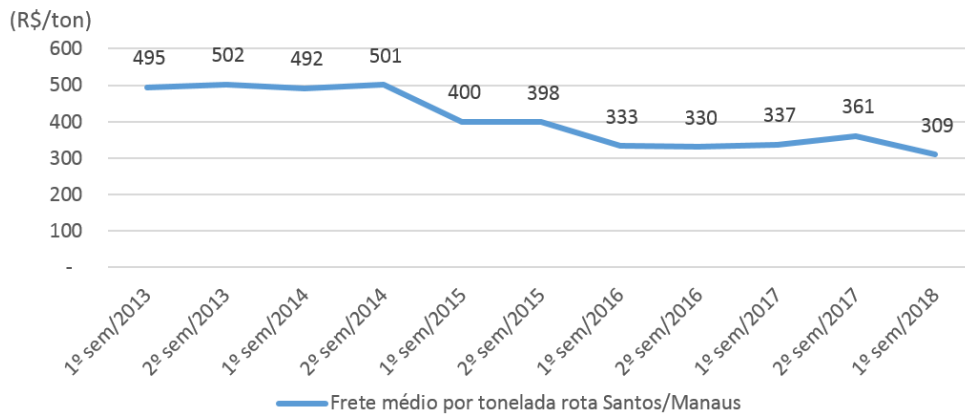
Figura: Contêineres – Crescimento por navegação



Fonte: Anuário 2017 - ANTAQ

3.7.12. Quanto ao comportamento do valor do frete médio da carga containerizada na cabotagem nacional, pode-se observar nos últimos anos um comportamento distinto do apresentado na rota internacional de Santos-Xangai. Segundo o Boletim de Logística do 1º semestre de 2018 publicado pela Empresa de Planejamento e Logística S.A., o frete médio na rota marítima entre Santos e Manaus passou R\$495/ton no primeiro semestre de 2013 para R\$ 309/ton no primeiro semestre de 2018, conforme ilustrado pelo gráfico a seguir:

Figura: Frete médio para carga containerizada na rota Santos/Manaus



Fonte: EPL

3.7.13. Dessa forma, pode-se constatar que o transporte de carga containerizada na cabotagem brasileira tem percebido crescimento ao mesmo tempo em que houve redução do valor médio do frete, como exemplificou-se na rota apresentada acima.

3.7.14. Destaca também que, segundo o CADE (Caderno de Mercado de Transporte Marítimo de Contêineres - CADE - Dez/2018) não foi identificado, até o momento, efeitos concorrenciais líquidos negativos nos casos avaliados por aquele Conselho, pois registrou-se durante todas as avaliações que por lá passaram, que o mercado oferece rivalidade efetiva para as empresas em processo de fusão, já que existem concorrentes de grande porte atuando nas mesmas rotas; há capacidade ociosa no mercado que permite que concorrentes sejam capazes de absorver os desvios de demanda em casos de eventual abuso de poder de mercado; há tendência de queda dos preços dos fretes marítimos; há forte poder de barganha dos clientes, que, em geral, são grandes empresas, os quais não apresentaram preocupações com atos de concentração, apontando, inclusive possíveis vantagens da concentração, como aumento da oferta de viagens e maior regularidade dos serviços.

Vantagens do transporte por cabotagem no Brasil:

3.7.15. O transporte de cabotagem representa uma grande vantagem em termos de custo para os usuários. Conforme o simulador de custo de transporte do Observatório Nacional de Transporte e Logística - ONTL (<https://www.ontl.epl.gov.br/index.php>) o frete para o transporte de carga pode ser até 75% menor que o transporte rodoviário, a depender da distância, conforme os dados apresentados na tabela apresentada a seguir:

Custo Médio de Transporte de Contêiner (R\$/ton)				
Distância	1.000 Km	2.000 Km	3.000 Km	4.000 Km
Rodoviário	226,18	427,35	628,52	829,69
Cabotagem	62,77	101,36	139,95	178,54

Fonte: Elaborado com dados do simulador em ago/2019

3.7.16. Destaca-se no entanto, que os ganhos econômicos efetivos na realização do transporte de cabotagem em substituição ao transporte rodoviário em longas distâncias não absorvem toda a diferença de custo entre um modo e outro de transporte, pois ainda há necessidade da realização do transporte por caminhão para o transporte da carga até o porto de embarque e posteriormente do porto de desembarque até o destino final, os quais ainda serão realizados por caminhão e não há possibilidade de substituição.

3.7.17. No meio logístico, a operação final de transporte é denominado última milha, que é notoriamente mais cara e rentável para o caminhoneiro, razão pela qual a redução de custo no transporte por cabotagem é em média de 20% a 30% inferior ao realizado exclusivamente por caminhão.

3.7.18. Dessa forma, ainda assim, uma maior participação da cabotagem na matriz logística do país, principalmente para o transporte de cargas de longas distâncias e grandes volumes, tem potencial

para auferir eficiência e redução de custos, tanto econômicos quanto ambientais, além de contribuir para a redução de dispêndios excessivos da União e dos Estados, Distrito Federal e Municípios em projetos de infraestrutura rodoviária e ferroviária.

3.7.19. A avaliação dos valores dos fretes marítimos é complexa e imprecisa, em razão dos fatores técnicos e comerciais envolvidos, conforme apontado pela UNCTAD, e da carência de fonte de informações. Considerando estas ressalvas e visando avaliar o ambiente dos valores dos fretes marítimos na cabotagem brasileira foi realizada consulta sobre os valores de fretes marítimos no site *Worldfreightrates*, plataforma de acesso público que permite realizar consultas em tempo real para diversas destinos.

3.7.20. Para evitar o efeito das diversas políticas públicas de fomento ao transporte marítimo identificadas em outros países e os efeitos das grandes rotas marítimas internacionais, foram feitas consultas para embarque de contêiner (TEU) partindo do porto de Santos para alguns estados brasileiros e outros países da América Latina, proporcionando a comparação dos valores de frete marítimo na cabotagem brasileira, nas rotas com países que o Brasil possui acordos bilaterais as de transporte marítimo e rotas internacionais. Os resultados obtidos foram consolidados na tabela a seguir.

		Rotas Internacionais na Costa Leste Sul-americana			Países com Acordos Bilaterais com o Brasil		Cabotagem	
		Venezuela	Colombia	Panama	Chile	Argentina	Brasil (Belém)	Brasil (Suape)
Brasil (Santos)	Distância (mn) [A]	3624	4125	4433	4084	998	2345	1265
	Valor do frete mínimo (US\$) [B]	3.445,20	2.555,67	2.350,45	943,92	564,38	913,36	768,36
	Valor do frete máximo (US\$) [C]	3.807,86	2.824,69	2.597,87	1.043,28	623,79	1.009,50	849,23
	[B/A] (US\$/mn)	0,95	0,62	0,53	0,23	0,57	0,39	0,61
	[C/A] (US\$/mn)	1,05	0,68	0,59	0,26	0,63	0,43	0,67

Fonte: Elaboração própria com dados dos sites www.worldfreightrates.com e <https://sea-distances.org/> (Dez/2019)

3.7.21. Considerando os dados do valor de frete em US\$/mn para as diferentes rotas indicadas na tabela, pode-se avaliar que os ambientes de frete na cabotagem brasileira é comparável com os valores registrados nas rotas internacionais que servem o continente Sul-americano, excetuando a rota entre o Brasil e o Chile que é atendida por empresas brasileiras de navegação que atuam no âmbito do acordo bilateral de transporte marítimo, que perderá a validade em janeiro de 2020 conforme estabelecido pelo Decreto Nº 10.121, de 21 de novembro de 2019. Ressalta-se que as empresas estrangeiras que atuam nas rotas internacionais possuem condições tributárias mais favoráveis, inclusive as empresas brasileiras de navegação com a desoneração do combustível marítimo. Desse modo, pode-se avaliar que há um ambiente de fretes competitivos no transporte de contêineres na cabotagem brasileira em relação as rotas internacionais que servem o continente, e com potencial de melhoria com a implementação de medidas de aprimoramento regulatório em análise.

3.7.22. Dado o exposto, a cabotagem é, sem dúvida, alternativa viável para a cadeia de suprimentos dos setores produtivos do Brasil, trabalhando e ofertando essa alternativa de transporte de porta-a-porta, em conjunto com os modos de transporte por terra, interligando as principais cidades do litoral onde se concentram os polos industriais e os grandes centros consumidores.

3.8. POLÍTICA DE TRANSPORTE MARÍTIMO E CONSTRUÇÃO NAVAL

3.8.1. A avaliação dos resultados da política de fomento a marinha mercante e indústria de construção naval desenvolvida por meio do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e do Fundo da Marinha Mercante - FMM entre os anos de 2010 e 2017 publicado pelo

Ministério dos Transportes. O estudo demonstrou que neste período foram entregues 606 embarcações e 11 estaleiros financiados com recursos do FMM, distribuídos segundo a classificação a seguir:

Classificação	ENTREGAS										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Apoio portuário	3	16	15	20	18	7	8	11	5	6	109
Apoio marítimo	12	8	14	13	19	19	21	17	21	27	171
Cabotagem	-	-	-	1	4	4	4	2	4	5	24
Navegação interior	15	26	6	5	19	-	44	59	40	81	295
Estaleiros	-	-	-	1	2	-	4	2	2	-	11
Passageiros	1	2	-	1	-	-	-	-	-	-	4
Pesca	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	3
Total	33	52	36	41	62	30	81	91	72	119	617

Fonte: Departamento de Marinha Mercante - DMM

3.8.2. Dentre as embarcações, a maior parte dos recursos financiados foi destinada ao apoio marítimo, seguida de embarcações de carga, como petroleiros e navios de produto. A navegação interior também apresentou um destaque, estando na quarta posição de embarcações beneficiadas com recursos do FMM, conforme pode ser visualizado na tabela a seguir:

Tipo de Embarcação	RS (Milhões)	%
Apoio Marítimo	18.395,35	53,28%
Petroleiro	9.006,89	26,09%
Produto	1.660,74	4,81%
Navegação Interior	1.566,35	4,54%
Apoio Portuário	1.374,36	3,98%
Gaseiro	1.310,95	3,80%
Conteíneiro	625,21	1,81%
Graneleiro	325,61	0,94%
Carga Geral	204,63	0,59%
Passageiro	51,80	0,15%
Pesqueiro	6,47	0,02%
Total Geral	34.528,36	100,00%

Fonte: Departamento de Marinha Mercante - DMM

3.8.3. Como pode ser observado pelos dados apresentados, os financiamentos com recursos do FMM proporcionaram o desenvolvimento de diversos projetos no país em um setor intensivo em mão de obra e de capital.

3.8.4. Tal estrutura de financiamento é indispensável para a indústria de construção naval é identificada em todos os países que se destacam neste setor. Entretanto, especificamente em relação ao setor de cabotagem, desconsideradas as embarcações para o transporte de petróleo e derivados, foram empregados 2,85% em embarcações graneleiras e porta contêineres.

3.8.5. Dessa forma, pode ser constatado que os resultados da política em termos de investimentos para a construção naval não proporcionou o desenvolvimento de projetos de embarcações para o transporte de cabotagem de forma relevante.

3.8.6. Assim, a vinculação das políticas de marinha mercante e construção naval, no tocante à cabotagem (granel e contêineres) não demonstrou ser equilibrada e efetiva para ambos os setores.

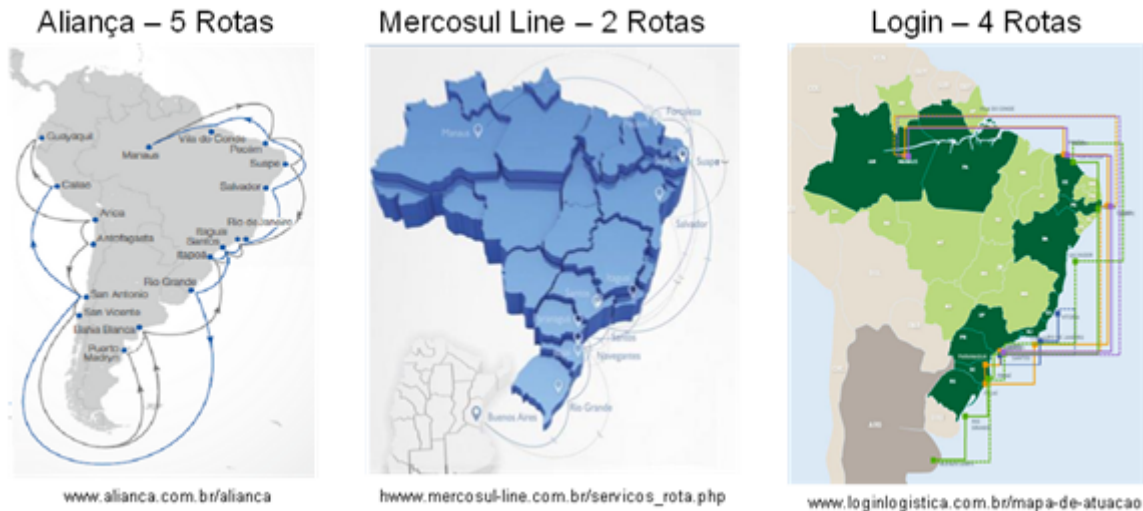
3.9. A CABOTAGEM ESTENDIDA PARA O MERCOSUL (Longo Curso - Mercosul)

3.9.1. A cabotagem estendida, também denominada como grande cabotagem ou *short sea shipping*, foi desenvolvida no Mercosul e na América do Sul com base em Acordos Bilaterais de transporte marítimo que preveem prescrição de carga para os armadores dos países anuentes. Atualmente o Brasil possui acordos bilaterais de transporte marítimo nestes moldes com a Argentina, Uruguai e Chile[1].

3.9.2. As principais empresas brasileiras de navegação, que atuam no transporte marítimo de contêineres, na navegação de cabotagem e grande cabotagem, são as empresas Aliança Navegação, Login Navegação e Mercosul Line.

3.9.3. Cabe ressaltar que o serviço de transporte marítimo está estruturado em diversas rotas, visando a integração do fluxo de transporte entre os portos brasileiros e dos demais países do continente Sul-americano, e as regiões e países atendidos estão representados na imagem apresentada a seguir:

Figura: Rotas consolidadas de cabotagem e grande cabotagem no Mercosul (contêineres)



3.9.4. Ao observar as rotas apresentadas, fica demonstrado que as frotas de navios das empresas brasileiras de navegação foram dimensionadas visando à integração da navegação da cabotagem e da grande cabotagem. Neste sentido, constata-se que o desenvolvimento das rotas marítimas regulares para o transporte de contêineres no continente sul-americano foram impulsionadas pelos acordos de transporte marítimo celebrados entre Brasil-Argentina, Brasil-Uruguai e Brasil-Chile.

3.9.5. Uma questão atual e relevante sobre o tema transporte marítimo realizado no âmbito do Mercosul e que é importante que seja mencionado é que, neste ano de 2019, foram encerradas as negociações para celebração do Acordo Comercial entre o Mercosul e a União Europeia, e, dentre os temas discutidos esteve o transporte marítimo realizado entre os países membros do Mercosul. O resultado das negociações ainda não foi amplamente divulgado, portanto a análise de eventual impacto das negociações relativamente ao transporte de cabotagem estendida (grande cabotagem) realizada entre os países membros do Mercosul ficará prejudicada, neste momento.

3.9.6. Ainda assim, ressalta-se a importância de proteção do transporte marítimo de curta distância para garantir uma intermodalidade ou multimodalidade do transporte terra-mar eficiente e preservar a economia de escala, garantir a dispersão geográfica local ou regional da mercadoria de forma eficiente, com previsibilidade e baixo custo, conforme já mencionado no título anterior.

3.10. DIAGNÓSTICOS E ESTUDOS SOBRE O TRANSPORTE DE CABOTAGEM NO BRASIL

3.10.1. Em razão das potencialidades do modal para o desenvolvimento econômico e social, diversos estudos tratando da navegação de cabotagem brasileira foram produzidos nos últimos anos por importantes instituições. Com intuito de consolidar os diagnósticos apresentados, de modo que possam contribuir e subsidiar o desenvolvimento da política pública para setor, as publicações mais relevantes serão apresentadas a seguir, assim como as principais pontos das respectivas conclusões.

3.10.2. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT

3.10.2.1. O GEIPOT firmou convênios com a Sociedade Brasileira de Engenharia Naval (SOBENA) e com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) com fins de elaboração de estudo entre outubro de 1995 e outubro de 1998 sobre Política Governamental e Competitividade da Marinha Mercante Brasileira. O documento aponta que a história de protecionismo as marinhas mercantes é longa e estreitamente vinculada à história dos ciclos comerciais e conflitos armados, e no mundo inteiro os países promovem sua navegação. Ressalta que no caso do apoio à marinha mercante, o ganho do governo poderia mais facilmente ser representado como uma compra de uma apólice de seguro contra catástrofes naturais ou contra o poder de mercado de estrangeiros.

3.10.3. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

3.10.3.1. A publicação BNDES Setorial de outubro de 1997 trouxe o artigo "A Marinha Mercante", apresentando a conjuntura do do setor a época e propostas de para que o setor possa se reerguer e enfrentar os novos desafios surgidos em um ambiente de desregulamentação, assim como colaborar para a melhoria geral das contas externas brasileiras.

"A defesa de uma marinha mercante nacional e de um parque industrial destinado à construção naval sempre foi realizada sob argumentos de preservação da soberania política ou militar do país. Atualmente, é a esfera econômica que valoriza esses setores, pois o transporte marítimo internacional gerou US\$ 220 bilhões em fretes no ano de 1994. Uma frota mercante competitiva dá ao país acesso e controle das redes de logística de produção e comercialização, possibilita a determinação de rotas adequadas aos produtos exportados e de estratégias comerciais de seus portos. Possibilita, enfim, sustentação eficaz ao comércio exterior.

No ano 2000, o comércio exterior do Brasil estará gerando fretes de cerca de US\$ 10 bilhões por ano. Até lá, as grandes empresas de transporte de contêineres (mercado que compreende 75% dos fretes totais), já terão concluído os processos de ajustamento do mercado. Certamente, restarão duas ou três grandes empresas operando em cada rota e, caso o Brasil não conte com uma empresa forte neste mercado, sobrarão ao país tão-somente o pagamento dessa enorme conta. Com duas ou três grandes operadoras em cada rota e após os ensaios que estão sendo realizados na tentativa do ressurgimento das conferências através da fixação de algumas poucas rotas globais, os fretes, certamente, deixarão de ser uma variável determinada pelo mercado para ser um parâmetro fixado pelas grandes empresas internacionais remanescentes.

MARINHA MERCANTE

Duas são as empresas brasileiras com importância em nível mundial: a Fronape, na operação de graneis líquidos, e a Docenave, na operação de graneis sólidos. Essas duas empresas operam em mercados onde não ocorreram alterações significativas nos últimos anos. A Fronape sempre teve a exclusividade do transporte de petróleo e derivados no país. A Docenave, por sua vez, com o objetivo de oferecer respostas positivas à sua controladora (a CVRD vende o minério FOB e a Docenave é apenas uma das empresas de navegação utilizadas), sempre operou utilizando-se dos mecanismos normalmente usados pelas demais empresas concorrentes, tendo sido a primeira empresa brasileira a registrar navios em bandeira de conveniência e a obter financiamento no Japão para a construção de navios na Coreia.

Já no mercado de carga geral, o Lloyd Brasileiro, a outra empresa que completaria a operação estatal no setor, chegou a possuir mais de quarenta navios e a ser uma das principais empresas do mundo. No entanto, após retalhamentos dos mercados por ela operados, a não renovação de sua frota e a sucessivas administrações desastrosas, praticamente não opera. Também as empresas privadas que operam no longo curso não têm porte, estrutura e gerenciamento adequados para o cenário dos mega-consórcios. Temos uma série de pequenas empresas, algumas que funcionam apenas como simples agenciadores de cargas (brokers) que utilizam navios estrangeiros sob afretamento.

No mercado de carga geral, o tamanho exigido das empresas para operação no longo curso faz com que apenas uma operação conjunta das frotas das diversas empresas brasileiras abra uma possibilidade de sobrevivência. A criação de uma empresa operadora que administrasse a frota mercante brasileira no mercado de carga geral deve, portanto, ser analisada. A gestão de cerca de 30 navios, não incluindo os navios do Lloyd, traria uma série de vantagens:

- a) porte -- para a "nova" empresa seria aberta a possibilidade de acordos e parcerias com as grandes empresas estrangeiras que hoje operam no país;
- b) racionalização da operação -- o atendimento a rotas e portos mais significativos e lucrativos no atendimento ao comércio exterior do país com escalas atraentes e custos reduzidos. Por exemplo, parte dos navios operando em consórcio no sentido Brasil/Estados Unidos/Europa/Brasil, outra parte no sentido Brasil/Europa/Estados Unidos/Brasil;
- c) escala -- a "nova" empresa passaria a gerenciar cerca de 60 mil TEUs com uma estrutura única, ao invés das diversas estruturas hoje existentes para o gerenciamento de 10 mil a 15 mil TEUs; e
- d) investimentos -- possibilidade da contratação de diversos novos navios para adequação da frota e atendimento às novas parcerias.

A livre utilização dos registros de conveniência por subsidiárias integrais das empresas brasileiras foi amplamente discutida quando da promulgação da Lei 9.432, de janeiro de 1997. Optou-se, no entanto, pela criação de um segundo registro, o REB.

Internacionalmente, a criação de um segundo registro serve para evitar que a frota mercante seja transferida para bandeira de conveniência ou mesmo para repatriá-la, caso isso já tenha ocorrido, o que é feito criando-se condições diferenciadas para o setor (fiscal, trabalhista, operacional etc.). Como o navio de segundo registro navega com custos operacionais superiores aos dos países de bandeira de conveniência (embora significativamente menor que o do registro tradicional do país), o governo fornece outros tipos de benefícios tais como reservas de cargas, financiamentos especiais etc. É a combinação de "custos inferiores" e "outros benefícios", que faz com que os segundos registros existentes tenham sucesso vis-à-vis o navio com bandeira de conveniência tradicional (que, embora apresentando custos mais baixos, não têm acesso a determinados tráfegos e cargas reservados).

Pode-se encontrar no REB as características gerais de um segundo registro como os existentes

internacionalmente. Assim é que, além dos benefícios de ordem econômico-financeira oferecidos pelo governo para tornar o navio brasileiro mais competitivo nos seus custos de operação, foi também oferecido o benefício de sua preferência. De fato, ao determinar que o frete não integra a base de cálculo para os impostos do produto quando o seu transporte for realizado por navios de bandeira brasileira registrados no REB, existirá um claro benefício aos transportadores pela escolha dos navios brasileiros.

No entanto, os benefícios previstos na nova legislação chegam quando as empresas brasileiras se encontram extremamente fragilizadas e sem condições de, efetivamente, investirem em novas construções.

É nesse cenário que a parceria operacional das empresas brasileiras deve ser pensada. O país precisa e pode dispor de uma marinha mercante representativa. O surgimento de uma grande empresa no segmento de carga geral daria ao Brasil condições de fazer parte de um pequeno grupo de países que, em futuro próximo, definirão os custos e as rotas do comércio internacional.

A implantação de políticas de geração de recursos -- dentro do novo cenário de economia estabilizada e atração de investimentos privados que o país atravessa -- e o estabelecimento de regras e mecanismos para atração destes investimentos devem ser prioridades nacionais. Investir US\$ 60 milhões na construção de um navio porta-contêineres com 3.500 TEUs de capacidade traz para o país receitas de divisas da ordem de US\$ 55 milhões por ano, o que, com certeza, seria bem-vindo na conta de serviços do balanço de pagamentos do Brasil.

Obviamente, há a necessidade de equacionar e definir prioridades para a utilização da poupança nacional disponível para a construção dessa frota, dado o montante de recursos exigíveis (mais de US\$ 10 bilhões, para que a participação de navios próprios volte aos níveis de 86). E, deve ser ressaltado a existência de grandes volumes de recursos no mercado internacional que poderiam ser utilizados pelos armadores brasileiros para essa ampliação."

3.10.4. **Senado Federal**

3.10.4.1. Em 2008 a Consultoria Legislativa do Senado Federal publicou estudo intitulado EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA. A realização do estudo tinha como cenário discussões para formulação de medidas para aumentar a eficiência do sistema de transporte voltado para o comércio exterior, examinando a legislação vigente, e as discussões sobre a importância de o Brasil ter uma marinha mercante forte em vista dos custos implicados.

3.10.4.2. Segundo este estudo, nos últimos vinte anos, o governo brasileiro tem modificado drasticamente sua política de proteção à marinha mercante, que hoje apresenta uma operação bastante desregulamentada e liberalizada em relação à vigente nos anos oitenta. Embora ainda mantendo incentivos para a construção e registro de embarcações e um nicho de reserva de mercado (cabotagem), é inegável a abertura introduzida no setor, que hoje opera no longo curso praticamente sem restrições de competição entre empresas nacionais e internacionais.

3.10.4.3. Também é destacado que o Brasil registra crescimento no seu mercado externo, com a internacionalização da sua economia, e a desregulamentação do setor de marinha mercante caminhou nesse sentido. É questionado: "deve ser mantida a tendência de maior abertura e aumentar o nível de desregulamentação existente?" Há uma linha de pensamento que defende uma desregulamentação ainda maior para o setor -- propondo a retirada dos mecanismos de proteção à marinha mercante hoje adotados --, como forma de aumentar a concorrência pelos serviços, buscar redução dos fretes e favorecer o comércio internacional. Na prática, porém, a maioria dos países adota diversas formas de proteção às empresas nacionais de navegação comercial.

3.10.4.4. Como sugestões para a elaboração de uma política de desenvolvimento da marinha mercante, o estudo indica:

I - O fundamento básico para a existência de uma marinha mercante própria é o de contar com uma frota mínima de embarcações que permita ao País independe de empresas estrangeiras para escoar sua produção. Além disso, a consolidação da marinha mercante é um importante passo para o desenvolvimento de atividades ligadas ao mar, como a construção naval e a prospecção mineral ou biológica, entre outras. Para isso, seria necessária a alteração da atual política vigente, com foco na desvinculação entre as políticas de incentivo à construção naval e do setor de navegação.

II - A política governamental foi sempre baseada na existência de sinergias tecnológicas entre a construção naval e a marinha mercante. O estudo feito pela FGV para o Geipot mostra que, se por um lado esse vínculo é de difícil mensuração, por outro são pequenas ou nulas as sinergias entre os dois setores. A instalação da indústria de

construção naval vinculada à ampliação da marinha mercante acabou por elevar os custos dos dois programas.

III - Seria recomendável a separação das políticas, direcionando-se os incentivos ao setor de construção naval para a obtenção de ganhos de produtividade e a redução dos custos de produção, de forma a torná-lo moderno e competitivo no mercado de construção de embarcações. Na atual política de construção naval, o governo não avalia o retorno para a sociedade dos benefícios concedidos aos estaleiros nem exige contrapartida de eficiência tecnológica ou de redução de custos. Simplesmente subsidia.

IV - As alternativas de financiamento propostas para a compra de navios devem ser reavaliadas para melhor refletirem a atual política econômico-financeira. Mas a aquisição de navios é uma premissa básica para viabilizar um aumento da participação da modalidade aquaviária na matriz de transportes brasileira, em especial na cabotagem, que pode substituir, com vantagens, em certos casos, as congestionadas e degradadas rodovias que fazem a ligação Norte-Sul do País.

Cabe destacar que não há qualquer lei que proíba a importação de embarcações por empresas brasileiras. São, entretanto, barreiras fiscais e administrativas, bem como normas infralegais, que dificultam a aquisição de navios no exterior. Os tributos – imposto de importação (14%), PIS e Cofins (9,25%), e ICMS (cerca de 17%) – representam um acréscimo de mais de 40% sobre o valor da embarcação. Portarias do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX)¹², por sua vez, condicionam a importação de navios usados à impossibilidade da fabricação de navios de características equivalentes por estaleiros brasileiros ou mediante aprovação pelo Departamento de Marinha Mercante do MT. Na prática, a preocupação com a defesa da indústria naval nacional acaba por bloquear a expansão e a renovação da frota mercante nacional.

V - No que tange aos custos trabalhistas, deve ser estudado o impacto de subsidiar o custo adicional imposto pela legislação brasileira vis-à-vis os internacionalmente praticados. Esse subsídio não teria impacto nos compromissos que o Brasil assumiu na OMC, pois não afeta o mercado internacional de fretes, não distorcendo seus custos. O já citado estudo Geipot/FGV traz uma abordagem detalhada sobre a questão, que, no entanto, carece de atualização. A fonte de recursos proposta seria o próprio FMM, que, segundo as estimativas feitas, poderia suportar esse programa e o de construção naval.

VI - A cabotagem se beneficiaria também das linhas de ação propostas, pois a maior parte dos navios que atuam no longo curso também opera ao longo da costa brasileira. A reserva da cabotagem deve ser mantida, pois não se vislumbram benefícios para o país com a sua eliminação. Melhores níveis de frete podem ser obtidos em um primeiro momento, como no caso da importação de trigo mencionado, mas não há nenhuma garantia de que as empresas estrangeiras venham a mantê-los no médio prazo. Num segundo momento, elas poderiam buscar a maximização das receitas de fretes na cabotagem, passando a subsidiar outro trade mais competitivo. O grande poder de mercado das transportadoras internacionais poderia ser usado para quebrar os competidores nacionais e instalar um regime não-competitivo de transporte de cabotagem no país.

Além disso, problemas de falta de navios como os que ocorreram em 2004 e 2005 poderiam voltar, agora em maiores proporções.

VII - Também não se trata de facilitar os afretamentos de embarcações estrangeiras por empresas nacionais, pois, como visto, o ponto principal para a existência de uma marinha mercante é a disponibilidade de uma frota de navios nacionais que dê suporte ao desenvolvimento do comércio do País.

VIII - O afretamento de navios é um instrumento a ser utilizado pelas empresas de navegação para fazer frente às flutuações do mercado ou para a exploração de novas rotas. Por essa razão, a legislação brasileira permite o afretamento de embarcações em função da tonelagem própria de cada empresa.

IX - Ainda no caso da cabotagem, caso o governo tenha interesse em incentivar especificamente essa modalidade de transporte – em relação aos modos rodoviário e

ferroviário – poderia ser estudada a desoneração do combustível no que respeita à incidência do ICMS. Nesse caso, caberia, em contrapartida, a fixação pela agência reguladora, em comum acordo com as EBNs e com os setores produtivos, de metas de frete ou de níveis de atendimento que visassem à melhoria dos serviços prestados à sociedade. Note-se que tal desoneração já existe para a navegação de longo curso.

X - Chama-se a atenção, preferencialmente, para o fato de que a exportação de serviços de transporte marítimo internacional pode vir a ser um bom mercado para empresas brasileiras, à luz do enfoque adotado nos países com políticas voltadas para a expansão do comércio internacional.

XI - Observe-se, a propósito, que essa é também a opinião dos exportadores brasileiros, principais usuários dos serviços de navegação. A Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), em texto elaborado para subsidiar o I Encontro Nacional de Comércio Externo de Serviços, em 2006, no Rio de Janeiro, propõe “reorganizar e fortalecer a navegação de longo curso”¹³, como um dos itens que deveriam compor uma política de exportação de serviços.

3.10.5. Confederação Nacional dos Transportes - CNT

3.10.5.1. Em 2013 foi publicado a Pesquisa CNT do transporte aquaviário - Cabotagem que teve como objetivo propor as principais soluções para o Brasil aproveitar as vantagens oferecidas pela navegação de cabotagem, o que promoverá a redução do “custo Brasil” com a extraordinária capacidade do modal em agregar valor à logística de transporte.

3.10.5.2. As considerações e contribuições apresentadas indicavam que:

I - O sistema de transporte brasileiro, há tempos, necessita do pleno funcionamento da multimodalidade, para aumentar a competitividade das mercadorias brasileiras e reduzir o nível de avarias e custos, tornando-se mais ágil e eficaz. A adoção do transporte de cabotagem no país é uma alternativa essencial na composição de um sistema logístico integrado, além de contribuir para a redução de emissão de poluentes.

II - Buscando subsidiar pesquisas e ações que promovam o desenvolvimento do transporte de cabotagem a Pesquisa CNT do Transporte Aquaviário - Cabotagem 2013 apresentou em seu escopo um panorama desse tipo de navegação, estratégica para o desenvolvimento econômico do país. Sob a ótica dos clientes da cabotagem, a pesquisa expõe os principais dados do setor e identifica os gargalos e desafios a serem enfrentados.

III - No Brasil, entre os anos de 2006 e 2012, houve um crescimento considerável, de 22,9%, no transporte de mercadorias pela navegação de cabotagem. Somente no ano de 2012, foram movimentadas 201,0 milhões de toneladas. Desse total, 13,2% corresponde a carga geral, 17,4% a graneis sólidos e 69,4% a graneis líquidos. Atualmente o principal tipo de produto transportado por esse tipo de navegação é o grupo de mercadorias de combustíveis, óleos minerais e derivados.

Nesse contexto, a plataforma marítima foi identificada como a origem da maior parte das cargas transportadas em 2012 pela navegação de cabotagem, inclusive nas duas principais rotas em 2012, com destinos a São Paulo e ao Rio de Janeiro. A movimentação nesses locais correspondeu a 22,9% e 16,0%, do volume total transportado pelo modal, respectivamente.

IV - Ainda no período entre os anos de 2006 e 2012, observa-se que houve um acréscimo na demanda por esse tipo de navegação, que foi constatado com os dados da pesquisa realizada juntamente aos principais clientes da cabotagem. Assim, em 2012 o correspondente a 76,2% dos clientes utilizavam regularmente a cabotagem, ou seja, um crescimento de 10,8 pontos percentuais em relação ao ano de 2006. Outro fator que ressaltou a ascensão do setor foi a entrada de novos usuários do transporte de cabotagem, em que 45,0% dos clientes utilizam esse modal há 5 anos ou menos. Um dos prováveis fatores que impulsionou essa entrada de novos clientes foi o pouco tempo necessário para a adaptação das empresas, que migraram do transporte rodoviário para a cabotagem.

V - Alguns aspectos relacionados ao custo do frete, à segurança no transporte de carga, à avaliação da integridade das cargas e ao histórico de sinistros foram avaliados positivamente pelos clientes da navegação de cabotagem. Contudo, ainda são observados muitos desafios a serem enfrentados para o pleno desenvolvimento do setor no Brasil.

VI - Também foram identificados os entraves que impedem o desenvolvimento da navegação de cabotagem no país, relacionados à carência de infraestrutura portuária adequada, à elevada idade da frota de embarcações, ao excesso de burocracia, ao alto custo das embarcações, à alta tributação e à escassez de mão-de-obra. Entre as principais ações propostas, para mitigar ou ainda sanar os gargalos existentes, destacam-se: maiores investimentos na infraestrutura portuária, com a ampliação de terminais e berços; o incentivo à integração modal; a revisão da regulamentação e dos procedimentos burocráticos; a qualificação de novos profissionais e o incentivo fiscal juntamente com a renovação e a ampliação da frota mercante.

VII - Além das medidas citadas, a evolução da cabotagem também passa pela conscientização acerca do seu uso. A pouca divulgação dos benefícios desse tipo de navegação contribuem para a adoção de outras modalidades de transporte, mesmo em rotas em que a cabotagem seria mais vantajosa.

VIII - Com a publicação desta pesquisa, a CNT deseja fomentar o crescimento e o desenvolvimento da navegação de cabotagem como uma solução para aprimorar os sistemas de transporte no País. Dessa forma, busca-se o descongestionamento das rodovias e, juntamente com a desburocratização do setor e a realização de investimentos, haverá uma redução dos custos de transporte entre regiões, oferecendo condições para o Brasil crescer.

3.10.6. **Secretaria de Portos da Presidência da Republica - SEP**

3.10.6.1. Em razão da urgente demanda de expansão e evolução do setor de cabotagem a SEP contratou a realização de estudo com o objetivo de analisar o setor de cabotagem no Brasil e a elaboração de propostas de ações e iniciativas para sua promoção e desenvolvimento, que foi realizado em 2015 pela empresa de consultoria IDOM. Como resultado foram propostas 8 linhas estratégicas de atuação, listadas a seguir:

I - redução das exigências formais e da fiscalização que recaem sobre a carga de cabotagem;

II - estabelecer marco regulatório propício, possibilitando políticas favoráveis para cabotagem em relação a outros tipos de transporte e de navegação;

III - aprimorar o planejamento da cabotagem, em vistas a questões econômico-financeiras condizentes para aumentar a disponibilidade de infraestrutura para as cargas transportadas;

IV - estabelecer incentivos para as empresas que utilizem o transporte combinado e para os trabalhadores dos navios que operem serviços de cabotagem, com o objetivo de aumentar a atratividade do cabotagem;

V - dar conhecimento do transporte de cabotagem, suas vantagens e desvantagens, bem como prover o seu desenvolvimento, mediante a criação de unidades de observação e promoção;

VI - diminuir as assimetrias concorrenciais verificada nos transportes rodoviário e marítimo;

VII - aprimorar os sistemas de informação existentes nos portos ou em fase de implementação, e utiliza-los como instrumento de facilitação nos processos de liberação de carga nacional;

VIII - redução dos impactos ao meio ambiente em razão dos transportes realizados, mediante o uso de combustíveis menos agressivos e a valoração dos custos externos.

3.10.6.2. Como conclusão do estudo, existem muitas ações que pode-se fazer para tornar a cabotagem representativa na matriz de transportes brasileira e chegar a um grau de maturidade do setor que permita o desenvolvimento de outros serviços de transporte como as pontes marítimas, que hoje não são viáveis.

3.10.7. **Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC**

3.10.7.1. No âmbito dos Estudos do Setor Portuário realizado pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, foi publicado em 2015 o relatório "Fase 4: Matriz Origem-Destino da Cabotagem". O documento apresentou os entraves à navegação de cabotagem do ponto de vista das empresas embarcadoras, indicados nos tópicos descritos a seguir:

I - Frequência: A frequência dos embarques de cabotagem é menor do que a de outros modais. A baixa frequência deve-se à insuficiência do volume de carga, uma vez que a embarcação trabalha com carga consolidada, o que faz com que a oferta de navios no setor seja restringida (Cavalcanti, 2004). Segundo relatório da CNT (2013) a maioria das empresas realiza embarques semanais (57,7%), porém existem outras opções como mensais (13%), diários (12%) e quinzenais (4,3%). Portanto, as empresas usuárias claramente gostariam que a frequência dos embarques fosse maior.

II - Comunicação e informação: Estes são quesitos importantes na escolha do modo de transporte entre empresas e clientes. Esse tópico envolve o acompanhamento de movimentação de carga.

III - Confiabilidade dos Prazos: O fator de “confiabilidade dos prazos” tem sido apontado como o segundo requisito mais relevante na escolha das empresas pelo modal de transporte. A este empecilho está atrelada a carência de investimento na infraestrutura dos portos e demasiada burocracia do setor, que faz com que a chance de a mercadoria não cumprir seu prazo de embarque e desembarque aumente.

3.10.8. **Confederação Nacional da Indústria – CNI**

3.10.8.1. A CNI publicou em 2015 estudo tratando dos Desafios para a Integração Logística na América do Sul que analisou as razões pelas quais houve queda da participação no comércio exterior brasileiro na última década, apesar dos importantes avanços na agenda econômica de integração com os demais países da região. Os fatores apontados como responsáveis para este comportamento seriam as barreiras, tarifárias e não tarifárias, e a má qualidade da infraestrutura logística, cuja importância relativa tem aumentado conforme se avança na redução das barreiras aos fluxos de comércio intraregional.

3.10.8.2. Especificamente sobre o transporte marítimo foi apresentado que o modal responde por mais da metade do comércio brasileiro com os países sul-americanos, e que os membros do Mercosul vêm discutindo os termos do Acordo Multilateral de Transporte Marítimo e do registro de embarcações desde a década de 1990. Sobre o Acordo, que proporcionaria a igualdade de condições operacionais para embarcações dos países membros, foi indicado que o transporte regional alimentador dos tráfegos internacionais (*feeder*) ainda é motivo de maior dissenso por parte do Uruguai, que entende que o Acordo regional o fecharia para o resto do mundo.

3.10.8.3. Quanto ao registro de embarcação, a criação de um registro comum, essa esbarrou, entre outras coisas, na oposição da Marinha de Guerra, sensível a eventuais impactos sobre a segurança nacional. Entretanto, reconhecendo que os registros nacionais prejudicam a competitividade das empresas de navegação, visto que suas frotas têm de atender à legislação (tributária, trabalhista etc.), em relação ao o Registro Aberto de Bandeiras de Conveniência, caracterizado pela inexistência de vínculo com os navios, indicou que alguns países passaram a conceder o Segundo Registro às embarcações para proporcionar melhores condições concorrenciais.

3.10.8.4. O estudo apresenta que a baixa integração física e a má qualidade da infraestrutura como barreiras para o desenvolvimento das relações comerciais no América do Sul.

3.10.8.5. Propõe como solução o estímulo à competição no mercado de transporte de carga e a simplificação aduaneira e burocrática – inicialmente com os países com objetivos, modelos econômicos e

níveis de desenvolvimento mais semelhantes. A respeito da promoção da competição no mercado de transporte foi indicado de que a remoção das barreiras que restringem a concorrência nos serviços de transporte de carga deva ser uma prioridade. Isso implicaria rever os acordos de transporte terrestre, marítimo e aéreo existentes, ampliando a competição para além dos transportadores regionais, com vistas a aumentar a competição e, por essa via, reduzir o custo do frete e aumentar a frequência de viagens.

3.10.9. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SEAE

3.10.9.1. O estudo denominado Navegação de cabotagem no Brasil A produtividade como visão estratégica para o setor publicado em 2018, apresenta uma avaliação detalhada do modal com o objetivo de disseminar um entendimento comum de sua estrutura e funcionamento. Para tanto, apresenta-se o arcabouço institucional vigente, as principais estatísticas que descrevem a estrutura do mercado, e os principais entraves à produtividade apontados por profissionais que atuam na cabotagem. A ideia é que essa exposição seja um primeiro passo na construção de um debate bem informado sobre reformas do setor, no sentido de liberalizar o mercado e corrigir distorções econômicas.

3.10.9.2. As conclusões apresentadas pelo estudo indicam:

I - O estudo analisou os principais elementos da navegação de cabotagem no Brasil, incluindo o marco regulatório, as características do mercado de transporte aquaviário de cargas e os principais entraves à produtividade no setor. Ademais, o trabalho contribuiu com uma estimativa independente de custos do frete de cabotagem, em dois estudos de caso. Apesar do escopo limitado daquele exercício, os resultados evidenciam potencial estratégico da navegação de cabotagem em impulsionar a competitividade logística de um país predominantemente rodoviário.

II - 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.

III - A navegação de cabotagem deve ser entendida como setor estratégico, porém, sob o prisma da produtividade. Espera-se que medidas de liberalização contribuam significativamente para a integração dos mercados regionais e para a melhoria da conectividade marítima, que contribui para a competitividade logística do Brasil. Para concluir, são apresentadas as seguintes recomendações no sentido de promover a concorrência e a eficiência do setor:

a) Extinguir a distinção entre navegação de cabotagem e navegação interior, que aumenta desnecessariamente a complexidade das normas. Para fins práticos, as duas categorias devem receber o mesmo tratamento em termos da incidência de alíquotas de encargos, incentivos governamentais e aplicabilidade de restrições.

b) Revisitar os elementos de protecionismo econômico do arcabouço regulatório da cabotagem, como a exigência de nacionalidade das embarcações para autorizações de operação e de afretamento. Do ponto de vista prático, as empresas de navegação já operam sujeitas a considerável grau de controle estrangeiro e com significativa proporção da frota também estrangeira. Já em relação à política industrial, a restrição do mercado de fretes a um leque limitado de opções não parece favorecer o desenvolvimento da indústria naval, porém, além de impor custos adicionais ao cliente final, obstrui o desenvolvimento de modelos de negócio inovadores no transporte aquaviário.³⁹ Na prática, as exceções previstas nas normas funcionam como regras.

c) Possibilitar que navios estrangeiros de passagem em portos brasileiros possam realizar fretes de cabotagem em aproveitamento de carga. As embarcações de longo curso com capacidade ociosa podem oferecer o frete a custos marginais aos clientes, estimulando a utilização do modal e a eficiência do setor. Reforma similar na Nova Zelândia reduziu em até 50% os custos de frete (Cavana/2004). Pela estimativa aqui apresentada, as maiores parcelas do custo do frete são aquelas relativas às escalas (THC e pontas rodoviárias), e não ao custo do transporte marítimo em si. Isso significa que a redução no custo do transporte pode não apresentar resultados tão significativos sobre o frete. Entretanto, o estímulo à competição pode trazer outras vantagens ao consumidor, como maior eficiência, por exemplo.

d) Extinguir gradualmente o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante. O objetivo da cobrança do adicional, de fomentar a indústria nacional, possui justificativa e eficácia questionáveis. A redução do custo de capital das empresas atuantes no setor não só onera o cliente – que paga o frete até 40% mais caro – como também restringe a entrada de novas empresas no mercado. Além disso, a frota das empresas de navegação é, em grande parte, construída em estaleiros estrangeiros a despeito da intervenção econômica estatal. A eliminação do AFRMM para operações de cabotagem, conforme sugerido pela ANTAQ, em 2009, poderia ser um primeiro passo rumo à extinção do instrumento, que não tem gerado os efeitos esperados.

e) Promover o acesso de embarcações de cabotagem à infraestrutura portuária. Sugere-se averiguar as razões pelas quais embarcações de cabotagem têm relativa dificuldade de acesso a terminais portuários, em comparação com embarcações que operam no longo curso. No caso de barreiras regulatórias ou burocráticas, sugere-se atenuá-las. Porém, se a dificuldade de acesso for em função do custo de oportunidade do terminal, o aumento da eficiência da cabotagem tende a torná-la mais competitiva nesse quesito.

Considerações nossas sobre o estudo da SEAE:

3.10.9.2.1. Em razão do estudo da SEAE apresentar posicionamentos mais incisivos em relação ao atual ordenamento do transporte aquaviário, indicando a liberalização como solução para trazer maior produtividade para o modal, serão apresentadas informações e argumentações mais precisas em relação as propostas apresentadas.

3.10.9.2.2. De forma geral, o estudo reconhece o potencial do modal de transporte aquaviário para impulsionar a competitividade logística no país. Entretanto, apresenta críticas sobre a política pública existente, indicando que visam proteger a indústria de construção naval e empresas de navegação brasileiras. A esse respeito, cabe informar que 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. Desta forma as práticas anticoncorrenciais na prestação do serviço não estariam sujeitas as regras da OMC, e consequentemente não poderiam ser coibidas. Neste sentido, a publicação *Global Economic Prospects and the Developing Countries* (World Bank/2002), que de forma geral apresenta a liberalização do transporte marítimo como vantajosa para o desenvolvimento econômico dos países, faz o seguinte alerta:

"Práticas anticompetitivas que estão fora da jurisdição das leis nacionais de concorrência podem ser importantes em setores como o transporte marítimo, aéreo e os serviços de comunicação. A atual provisão do GATS nesta área fornece apenas informações para troca e consulta. São necessárias regras multilaterais reforçadas para assegurar aos países que os ganhos da liberalização não serão apropriados pelas empresas de transporte internacionais.

3.10.9.2.3. O estudo *Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity* (UNCTAD/2017) avaliou as práticas internacionais por meio de uma análise dos compromissos específicos dos países em matéria de serviços de transporte marítimo no âmbito do GATS, que mostrou que a cabotagem marítima é geralmente excluída do âmbito do acordo e não está aberta à liberalização. Dessa forma, pode-se depreender que as razões que levam a grande maioria dos países do mundo a regrem a navegação de cabotagem tem como objetivo principal evitar as praticas anticoncorrenciais das empresas internacionais

de navegação no mercado interno, proporcionar previsibilidade e regularidade para a prestação do serviço de cabotagem.

3.10.9.2.4. Em relação a sugestão de extinção da distinção entre a navegação de cabotagem e navegação interior tomemos como base para avaliação as definições estabelecidas pelo art. 2º do Regulamento (CEE) nº 3.577/92, que regra a aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre os países membros da União Europeia, que foi referenciado no próprio estudo.

"Artigo 2

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por :

1 . « Serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-membro (cabotagem marítima) » : os serviços normalmente prestados contra remuneração, neles se ' incluindo, em especial:

a) Cabotagem continental : o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre os portos do continente ou do território principal de um mesmo Estado-membro sem fazer escala em ilhas;

b) Serviços de abastecimento «offshore»: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre qualquer porto de um Estado-membro e as instalações ou estruturas situadas na plataforma continental desse Estado-membro;

c) Cabotagem insular: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre:

— portos do continente e de uma ou mais ilhas de um mesmo Estado-membro,

— portos situados nas ilhas de um mesmo Estado-membro."

3.10.9.2.5. Conforme exposto, para efeitos da norma, a definição de serviço de transporte marítimo (cabotagem marítima) compreende outros tipos de navegação marítima, e o termo interno na ementa da norma europeia indica que o regramento é para a navegação marítima intra bloco, e não faz referência a navegação interior. De forma análoga a norma europeia, a legislação brasileira abarca os diferentes tipos de serviços de navegação, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.432/1997, que possuem especificidades técnicas e comerciais. A respeito da proposta de eliminar a distinção entre a navegação de cabotagem e navegação interior, entende-se que as políticas públicas em ambos os casos podem ser aprimoradas, mas as especificidades de cada tipo de navegação implicam em regramentos específicos.

3.10.9.2.6. Considerando haver espaços para aprimoramento da política de afretamento de embarcações, entretanto é fundamental uma melhor compreensão das razões que balizam esta política. Conforme estabelecido pelo art. 1º da Lei nº 9.432, de 1997, o ordenamento do transporte marítimo é aplicado as empresas brasileiras de navegação - EBNs e as embarcações por ela afretadas. Tendo que o afretamento a casco nu é a única forma de contrato a qual a embarcação fica sobre a posse do afretador está modalidade de contratação de embarcação que traz maior previsibilidade e segurança aos usuários, mas em contra partida traz menor vínculo da embarcação com o país. Dessa forma, o ordenamento do transporte aquaviário estrutura a atuação das EBNs lastreadas em frota própria, com vínculo de longo prazo com o país, e disciplina as modalidades de afretamento de embarcações estrangeiras por EBNs de forma regrada, evitando que as práticas do mercado internacional desestremem a prestação do serviço de transporte na cabotagem.

3.10.9.2.7. Quanto a sugestão de flexibilizar a utilização de embarcações estrangeiras de forma similar ao que foi realizado pela Nova Zelândia, cabe esclarecer que o estudo *Review of Maritime Transport 2017* da UNCTAD indicou que as medidas implementadas trouxeram como grande resultado a possibilidade de reposicionamento de contêineres vazios no sul para carregamento e retorno ao norte no país. A esse respeito, cabe esclarecer que nos termos estabelecidos no capítulo V da Lei nº 9.611/1998 é autorizado a qualquer empresa de navegação, brasileira ou internacional, o reposicionamento de contêineres vazios na costa brasileira.

3.10.9.2.8. Quanto a política de subsídio aos armadores e estaleiros, o estudo apresentado pela Seae demonstrou a estrutura de recolhimento e destinação dos recursos do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e do Fundo da Marinha Mercante - FMM, definidos pela Lei nº 10.893/2004, indicando que a política onera o usuário para prover recursos para construção de embarcações.

3.10.9.2.9. Ocorre que as informações apresentadas pela Seae em relação à arrecadação do AFRMM, suas alíquotas e a forma de partilha do seu produto para o FMM, para as contas vinculadas e para a conta especial apresentam falhas conceituais.

3.10.9.2.10. Segundo a Seae:

Toda carga aquaviária desembarcada em porto brasileiro sofre a incidência do AFRMM, cuja alíquota varia de 10% a 40% do valor do frete. Muito embora os armadores sejam os responsáveis pelo recolhimento do AFRMM, seu valor é repassado aos usuários do serviço que acabam arcando com o aumento dos fretes. Em 2017, o valor arrecado totalizou R\$ 3.3 bilhões. E, somente no primeiro trimestre de 2018, R\$ 897 milhões. (MTPA 2018)

3.10.9.2.11. No trecho acima, a Seae menciona as alíquotas do AFRMM incidentes sobre a navegação de cabotagem e navegação interior (fluvial e lacustre) quando do transporte de grãos líquidos nas regiões Norte e Nordeste. No entanto, ao mencionar a receita de AFRMM arrecada no ano de 2017 e 2018, levou em consideração o montante total arrecadado, incluindo o longo curso.

3.10.9.2.12. A Seae não considera, também, que no caso das navegações de cabotagem e interior que tenham origem ou destino em porto localizado nas regiões norte e nordeste do país, não há incidência deste tributo e, portanto, o embarcador não é onerado pelo AFRMM. Vale ressaltar que esse transporte para as regiões norte e nordeste representa mais de 90% do transporte aquaviário interno.

3.10.9.2.13. Ressalta-se ainda que a política de não incidência de AFRMM para os transportes aquaviários no âmbito das regiões Norte e Nordeste, nos termos estabelecidos pelo art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997 c/c art. 52-A da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, garante que os usuários do transportes na navegação de cabotagem com origem ou destino para as regiões Norte e Nordeste não recolham o referido tributo ao mesmo tempo que a União garante que os transportadores recebam o valor equivalente em suas contas vinculadas, para que possam aumentar a quantidade e qualidade da frota que opera no Brasil. Com essa política a União garante a disponibilidade do serviço de transporte de cargas pela via marítima para as regiões Norte e Nordeste a baixo custo para o usuário, e desonera o transportador pela manutenção de um serviço que, por si só, não seria economicamente viável. A política de não incidência do AFRMM e a diferenciação de alíquotas entre a navegação de cabotagem e navegação interior trata-se portanto, de uma política não só de estímulo à navegação e à construção naval, mas sim de uma política de redução de desigualdades regionais e de proteção e abastecimento das regiões menos favorecidas.

3.10.9.2.14. Por estas razões que esta política de fomento para as regiões Norte e Nordeste atrelada ao AFRMM vem sendo periódica e repetidamente ratificada pelo Congresso Nacional, nos termos das Leis nº 9.432/1997, Lei nº 11.033/2004, nº 11.482/2007 e 13.458/2017.

3.10.10. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

3.10.10.1. Em 2018 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES publicou estudo denominado Navegação de Cabotagem Brasileira, que apresentou avaliação da atual conjectura do modal e apresentou como conclusão, que:

I - A navegação de cabotagem é uma atividade intrínseca do país, que esteve presente desde a colonização. Ela desempenhou papel relevante no transporte de mercadorias durante séculos. Porém, nas últimas décadas, perdeu importância relativa em comparação a outros meios de transporte de mercadorias, como o rodoviário, apesar de ser o meio de movimentação de carga mais competitivo, menos poluente e com o menor número de acidentes.

II - Entre 2010 e 2016, a despeito da retração econômica no biênio 2015--2016, o total de carga transportado pela navegação de cabotagem cresceu 17,14% e, atualmente, representa cerca de 11% da carga total transportada no país. Contudo, como visto, predomina nesse modal o transporte de petróleo entre as plataformas marítimas e o continente. O próprio aumento da produção de petróleo offshore nos últimos anos explica parte do aumento da carga transportada pela cabotagem brasileira. Isso ressalta que ainda existe um grande potencial para o aumento da navegação de cabotagem no sistema de transportes de cargas brasileiro, tornando-o mais eficiente e mais equilibrado.

III - As principais embarcações utilizadas na navegação de cabotagem são de grande porte e seu custo de construção é elevado. Cerca de 27% da frota foi construída antes de 1991. A principal fonte de recursos financeiros para construção de navios é o FMM. A

construção dessas embarcações deve, normalmente, ser realizada em estaleiros de grande porte, em razão da complexidade e do volume de capital envolvido.

IV - No Brasil, existem diversas empresas que atuam em cabotagem, a maioria delas especializada em um único tipo de embarcação. As embarcações que atuam no país devem ter bandeira brasileira, sendo impedida a operação de embarcações construídas fora do Brasil, com poucas exceções previstas na legislação.

V - Por fim, é necessário resolver algumas restrições ao crescimento da cabotagem brasileira:

- a ineficiência portuária e as altas tarifas incidentes no setor (como carregamento, descarregamento e armazenagem de mercadorias);
- a elevada burocracia nas operações em portos;
- a complexa tributação;
- a pequena quantidade de rotas regulares, com baixa frequência; e
- as inadequações na infraestrutura portuária e na infraestrutura que viabiliza a integração intermodal.

3.10.11. Instituto de Logística e Supply Chain - ILOS

3.10.11.1. Estudo desenvolvido em 2018 pelo ILOS Instituto de Logística e Supply Chain, por solicitação da ABAC Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem, e tem como principal objetivo realizar um diagnóstico sobre o transporte de cabotagem no Brasil, apresentando a agenda com ações para desenvolvimento deste modal e os benefícios que este pode trazer ao País.

3.10.11.2. O estudo apontou algumas questões como sendo fundamentais para assegurar o desenvolvimento do modal no país, que podem agrupados nos eixos ser consolidados nos eixos temáticos estabilidade regulatória, custos competitivos e investimentos, e estão descritos a seguir:

I - Estabilidade Regulatória:

O setor é de capital intensivo e precisa de estabilidade para realizar investimentos de longo prazo. Por isso a importância de se defender as leis e os acordos já em vigor no País, os quais podem receber ajustes necessários, mas estes não podem alterar a essência do marco regulatório do setor. Esta essência envolve principalmente a garantia de que o mercado da cabotagem é restrito às empresas brasileiras de navegação (mesmo que sejam com controle de capital estrangeiro) e que se manterão os acordos bilaterais para a navegação regional entre países da América do Sul.

II - Custos Competitivos:

a) Bunker: visa permitir que os custos da operação de cabotagem sejam competitivos, tanto em comparação com empresas de navegação estrangeiras, mas também ante ao seu principal concorrente: o modal rodoviário. Nesse sentido, são necessárias ações direcionadas a três dos principais itens de custos da cabotagem: bunker, praticagem e tripulação. No caso do bunker, que é o combustível dos navios, as empresas brasileiras de navegação são extremamente penalizadas por pagarem preços mais altos do que as empresas estrangeiras de navegação, mesmo com a legislação indicando que os preços devem ser iguais. Além disso, o combustível do modal rodoviário (principal concorrente da cabotagem), recebe constantemente incentivos governamentais, enquanto a cabotagem está sujeita a preços internacionais, variações cambiais e ainda é exigida a utilizar bunker com baixo teor de enxofre, mesmo sendo a cabotagem um modal já muito menos poluente do que o modal rodoviário.

b) As empresas brasileiras de navegação são extremamente penalizadas por pagarem preços mais altos do combustível do que as empresas estrangeiras

de navegação, mesmo com a legislação indicando que os preços devem ser iguais.

c) Praticagem: Já o custo da praticagem, que engloba principalmente a manobra dos navios nos portos, também precisa de ações governamentais para que se torne menos impactante para a cabotagem. No Brasil, o serviço de praticagem é obrigatório, oferecido por empresas privadas que operam em sistema de rodízio, sem possibilidade de escolha pelas EBNs e sem limitação do preço a ser cobrado. A forma atual de prestação de serviços de praticagem possui características monopolísticas, levando a preços elevados, com aumentos desproporcionais ao longo do tempo. A regulação econômica destes serviços é primordial para que a cabotagem possa operar a custos competitivos.

d) Tripulação: A disponibilidade de profissionais marítimos qualificados a custos competitivos é fundamental para garantir o desenvolvimento da cabotagem. A falta de profissionais neste segmento pode ter um efeito devastador para o setor, tanto em aumento de custos quanto em continuidade de serviços. No Brasil, a formação de oficiais marítimos é realizada em duas escolas (no Rio de Janeiro e no Pará), o que limita o acesso de interessados. A diversificação na formação de oficiais para outras escolas (além da Marinha) é prática usual em diversos países do mundo. Por outro lado, a cabotagem também possui a opção de utilização de tripulantes estrangeiros, que está regulamentada no Registro Especial Brasileiro (REB). Entretanto, a prática demonstrou que o REB é pouco efetivo em seu objetivo de elevar a competitividade da bandeira do País, pois segundo as empresas de navegação, as convenções e acordo de trabalho no REB na prática são equivalentes às já existentes no Brasil, trazendo pouco diferencial no custo de tripulação.

III - Formação de frota:

Direcionado a potencializar os investimentos na formação de frota de navios, fundamental para um setor intensivo em capital. O Fundo da Marinha Mercante (é o principal instrumento para este fomento, e não carece de investimentos ou aportes públicos adicionais, mas sim de ajustes para que seu uso seja efetivo para aumento da capacidade da cabotagem. O uso dos recursos gerados está vinculado aos estaleiros brasileiros, atualmente pouco preparados para realmente garantir a construção de navios para a cabotagem, aumentando fortemente os riscos para as EBNs. Assim, é necessário reduzir o risco de construção de navios de cabotagem no Brasil. Além disso, é primordial que se garanta velocidade, prazo e regularidade no crédito dos recursos já disponíveis para as EBNs.

IV - Outros Pontos:

Por fim, existem ainda outros pontos que podem trazer melhorias para a cabotagem e merecem menção. Eles tratam principalmente de melhorias relacionadas a burocracia (documentação da cabotagem, documentação do transporte multimodal, tempo de liberação) e também melhorias relacionadas a infraestrutura portuária, que possa dar agilidade aos navios de cabotagem.

3.10.11.3. O ILOS elaborou propostas para o desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil, subdividindo-as em prioritárias, relevantes e complementares, conforme apresentado na tabela a seguir:

Níveis de Ações	Ações Propostas Para a Cabotagem
PRIORITÁRIAS	Garantir a estabilidade e aplicação do Marco Regulatório, mantendo a cabotagem restrita às EBNs
	Garantir que o preço do bunker da cabotagem seja igual

	ao preço do bunker do longo curso, conforme estabelece a Lei 9.432/1997
	Crédito imediato e regular compatibilizado com a geração na Conta Vinculada das EBNs
	Implementar o financiamento à produção para construção de embarcações para navegação de cabotagem
	Aumentar o prazo para utilização dos recursos da Conta Vinculada (que hoje é de 3 anos), para 5 anos
RELEVANTES	Não permitir que a navegação regional seja feita por navios de bandeira de países não pertencentes à região
	Garantir que o bunker com baixo teor de enxofre (Low Sulphur) não onere ainda mais o custo da cabotagem
	Reduzir exigências para que comandantes de navios de cabotagem possam dispensar o serviço de práticos
	Flexibilização do uso dos recursos gerados pelo AFRMM
	Liberação imediata de peças que são importadas com isenção de impostos conforme o REB
COMPLEMENTARES	Simplificar impostos e burocracia para fomento do transporte multimodal
	Permitir que o armador opte pela cobrança de imposto através de Imposto sobre Tonelagem (Tonnage Tax)
	Estabelecer mecanismos para Regulação Econômica dos preços da praticagem para cabotagem
	Melhorar a infraestrutura portuária
	Desenvolver iniciativas de divulgação, informação e esclarecimentos para incentivar o uso da cabotagem
	Simplificar e reduzir burocracias que atrapalham a eficiência da cabotagem
	Garantir mecanismos para execução do REB
	Permitir e fomentar que a formação de oficiais possa ocorrer em mais escolas especializadas no Brasil
	Definir mecanismos de ampliação de capacidade por meio de frota complementar através de investimento indireto

3.10.12. Confederação Nacional da Indústria – CNI

3.10.12.1. A Confederação Nacional da Indústria – CNI elaborou uma série de propostas para as eleições de 2018, entre os quais o relatório Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações. O documento apresenta que transporte marítimo, em especial o de contêineres, é fundamental para o avanço econômico do Brasil, e que o país dificilmente conseguirá desenvolver a cabotagem ou ter um papel de destaque no comércio mundial sem uma política moderna e com foco no aumento da competitividade desse segmento.

3.10.12.2. A CNI apresenta avaliação que o mercado mundial de transporte marítimo de carga geral, cada vez mais efetuado por meio de contêineres, passou, nas últimas décadas, por mudanças estruturais que produziram:

- concentração significativa da oferta em torno de alguns poucos mega carriers;
- verticalização das atividades desses armadores em direção à operação portuária;
- consolidação de diversas modalidades de arranjos cooperativos entre armadores, diferentes do modelo de Conferência de Fretes, que manteve sua vigência em alguns tráfegos; e
- adensamento dos tráfegos marítimos entre os países do Hemisfério Norte (Ásia Oriental, Europa e América do Norte), sem equivalente nos tráfegos Norte-Sul.

3.10.12.3. O estudo apresenta conclusão que as evoluções ocorridas no mercado de transporte marítimo, juntamente com o processo de transferência de registro de frotas de países com atuação tradicional no setor para países onde os navios operam sob regras fiscais, sociais e ambientais menos rígidas e, portanto, com custos menores – geraram respostas de política significativas por parte de um grande número de países. Naqueles países em que a importância atribuída ao setor e o grau de competências e expertise acumuladas eram elevados, buscou-se enfrentar a competição das bandeiras de conveniência com a adoção de um regime fiscal e trabalhista específico, através dos segundos registros, e incentivos aos investimentos.

3.10.12.4. Especificamente em relação ao Brasil, foi apresentada constatação de que a oferta de transporte marítimo por contêineres nos tráfegos de longo prazo e de cabotagem do Brasil é concentrada e estruturada em torno de um número decrescente de serviços. Diante desse quadro, aumentam os riscos de que os processos de consolidação e verticalização tragam efeitos adversos para os usuários de transporte marítimo, ampliados por conta de o país estar fora das principais rotas e pelo tamanho limitado do mercado.

3.10.12.5. O estudo indicando que o atual arcabouço eleva os custos e reduz a competitividade de nossas exportações, e apresenta as seguintes pontos como propostas de modernização das normas e das políticas brasileiras relativas ao transporte marítimo:

- a mitigação dos efeitos, potencialmente negativos para os usuários, da concentração da oferta de transporte marítimo internacional nos tráfegos brasileiros de longo curso sobre a qualidade e a precificação dos serviços. O tema remete, por um lado, ao papel da Antaq como órgão regulador das atividades dos serviços de transporte marítimo no Brasil, e, por outro, ao tema das ações a serem adotadas, no âmbito da indústria, para defender seus interesses nessa área de política, neste caso por meio da instituição de um Conselho de Usuários de Transporte Marítimo;
- a denúncia dos acordos bilaterais com mecanismos de prescrição de cargas remanescentes nos tráfegos marítimos internacionais do Cone Sul (entre Brasil, Argentina, Chile e Uruguai);
- a eliminação (ou mitigação) do ônus sobre os custos das empresas industriais, representado pela cobrança do AFRMM em diversos fluxos de transporte, doméstico e internacional e a isenção automática da cobrança do AFRMM sobre as importações realizadas ao amparo de acordos preferenciais de comércio negociados pelo Brasil; e
- o aumento da competitividade dos serviços de feeder marítimo, com benefícios para as exportações brasileiras.

3.10.13. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

3.10.13.1. Em dezembro de 2018 o CADE publicou o caderno sobre o Mercado de Transporte Marítimo de Contêineres, apresentando o comportamento e as características concorrenciais do mercado (oferta, demanda, capacidade ociosa, barreiras à entrada, participação e concentração de mercado) e sua organização (definição e estruturação de políticas e de regulação setorial) no âmbito nacional e internacional. A publicação apresentada as tendências e as necessidades de aprofundamento em questões que poderão promover a concorrência no setor.

3.10.13.2. Ressalta-se que o CADE identifica que a regularidade (rotas, portos e periodicidade das viagens pré-definidos) confere ao transporte marítimo de contêineres as características de segurança, confiabilidade e previsibilidade, qualidades que frequentemente são destacadas pelos clientes desse serviço quando indagados quanto aos principais fatores de escolha pelas empresas usuárias. O estudo também aponta os mercados verticalmente integrados com o transporte marítimo regular de contêineres na cabotagem compreende o serviço *feeder*, que em razão da celebração de acordos internacionais de livre comércio, a abrangência da navegação de cabotagem foi ampliada para incluir países próximos ou de um mesmo bloco econômico (grande cabotagem).

3.10.13.3. As conclusões sobre o processo de análise concorrencial em matéria de transporte marítimo realizado pelo Cade, comparando-o com a experiência internacional, foram:

"O mercado de transporte marítimo regular de contêineres enfrentou forte processo de crescimento nos últimos anos (2010-2017), sobretudo na cabotagem – muito embora também tenha ocorrido

crescimento, em ritmo menor, no longo curso. Cabe ressaltar que esse processo de crescimento só foi interrompido pela crise econômica, resultando em reflexos apenas no ano de 2016. Reflexos esses que foram rapidamente mitigados já em 2017, com crescimento voltando a ocorrer.

Em que pese a trajetória de crescimento, esse mercado convive com uma realidade de excesso de capacidade e necessidade de racionalização de atividades com vista a obtenção de economias de escala. Assim, evidencia-se tendência para a concentração na construção na forma de fusões e aquisições e na formação de alianças globais de transporte marítimo, o que gera preocupações concorrenciais tanto na cabotagem quanto no longo curso (importação e exportação containerizada). Esse cenário resultou em um aumento recente de atos de concentração submetidos ao Cade onde se destacaram os temas dos acordos de compartilhamento de navios, acordos de compartilhamento de espaço em navios e integrações verticais com outros elos da cadeia logística, além das questões tradicionais da análise antitruste (mercado relevante, entrada, poder de mercado, etc.).

O Cade decidiu que os acordos de compartilhamento de espaço em navios não constituem atos de concentração que preenchem as condições que tornariam obrigatória sua notificação, conforme a Resolução nº 17/2016. Os acordos do tipo compartilhamento de navio, por outro lado, devem ser notificados. Entretanto, suas especificidades - tais como independência das partes em relação à comercialização dos serviços e à relação com seus clientes - implicam uma análise um pouco diferenciada em relação a atos de concentração do tipo fusão ou aquisição de empresas. Nos casos analisados até aqui, o Cade reconheceu a eficiência econômica de tais acordos e concluiu que os riscos concorrenciais poderiam ser mitigados pela presença de rivalidade nos mercados relevantes afetados.

As integrações verticais mais comuns se dão através da participação das grandes empresas de navegação em terminais portuários de contêineres. Nestes casos, as evidências mostraram que não seria economicamente viável para essas empresas adotarem estratégias de fechamento de mercado contra grupos concorrentes, uma vez que não teriam carga própria para viabilizar individualmente a operação de um terminal portuário e, também, pela existência de terminais concorrentes que também dispõem de capacidade ociosa para absorver desvios de demanda.

Um último ponto abordado neste Caderno foi a comparação entre as formas de abordagem dessa concentração no mercado de transporte marítimo regular de contêineres em outras jurisdições (no caos Estados Unidos e União Europeia). Constatou-se que há historicamente uma proteção a essa indústria que em muitos casos se beneficiou de isenções antitruste - tal situação é hoje menos aceita na Europa, principalmente em relação a casos onde as concentrações envolvem empresas externas, do que nos EUA.

No Brasil, não há nenhum tipo de isenção antitruste, logo é importante que, mesmo que sejam observados e seguidos métodos de análise e argumentos aceitos em outras jurisdições, se atente para que tais argumentos não estejam influenciados por situações específicas de outros países, devendo-se aplicá-los à realidade do mercado e da legislação brasileira."

3.10.14. Tribunal de Contas da União - TCU

3.10.14.1. Em 2018 a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária do TCU realizou Auditoria Operacional quanto aos "Obstáculos ao desenvolvimento da cabotagem". O relatório de auditoria TC 023.297/2018-2 apresentou as seguintes considerações sobre o objeto da fiscalização:

"1. O Brasil é caracterizado por possuir um território de dimensões continentais, apresentar 7.400 quilômetros de costa marítima, além de aproximadamente 1.600 km de via navegável pelo Rio Amazonas, até Manaus, e possuir ocupação demográfica que se caracteriza por ter 80% de sua população e 70% de suas indústrias concentradas no litoral, em uma faixa de cerca de 200 km ao longo da costa. Todas essas condições favorecem para que a navegação de cabotagem (ao longo da costa e no caudaloso Amazonas) seja um meio de transporte adequado à realidade brasileira.

2. Considerando ainda que para distâncias superiores a 1.500 km, o transporte de carga comparativamente mais eficiente e de menor custo é aquele realizado pelo modal aquaviário (segundo BANCO MUNDIAL, 2011), a pasta ministerial de transportes vem elaborando desde 2007 estudos e planos que apontam a necessidade de se modificar a matriz de transporte brasileira, de modo a reduzir a dependência do modal rodoviário para longas distâncias. No documento mais recente, o Plano Nacional de Logística (PNL) 2018, constam os objetivos e diretrizes do setor de transporte, que se traduzem em reduzir custos logísticos, diminuir danos ambientais, melhorar a eficiência de transportes e incentivar integração multimodal, os quais apontam para necessidade de desenvolvimento dos modais ferroviário e aquaviário no Brasil.

3. Entretanto, mesmo sendo uma das prioridades, o modal aquaviário responde por 16% de toda carga transportada no Brasil, sendo apenas 11% pela navegação costeira (e 5% pela navegação hidroviária), ao passo que o modal rodoviário totaliza 65% da matriz de transporte de cargas (EPL, 2015).

4. A presente auditoria operacional sobre a navegação de cabotagem foi proposta pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária do TCU, após rigoroso estudo e análise de

situações-problemas que afetam o transporte aquaviário no país. O desenvolvimento dos trabalhos contou com o apoio da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo.

5. A partir de entrevistas com os gestores públicos e entidades privadas atuantes no setor, com a utilização de técnicas de auditoria, verificou-se que existem obstáculos que comprometem a ampliação da participação da cabotagem na matriz de transporte brasileira e que conduzem ao baixo uso do modo aquaviário no Brasil para escoamento de carga, em oposição ao objetivo declarado do governo de equilibrar a matriz e torná-la mais eficiente.

6. Desta feita, foram analisados se os atos de planejamento e fomento à navegação de cabotagem, com foco no transporte de contêiner, conduzidos pela pasta de transportes estimulam o aumento de participação deste modal na matriz de transportes; se a regulação da Antaq incentiva a concorrência entre prestadores de serviço; e se os procedimentos de controle aplicáveis em terminais alfandegados obstaculizam o desenvolvimento da cabotagem."

3.10.14.2. O mencionado relatório apresentou como resumo do resultado da auditoria operacional os seguintes pontos:

"7. Não existe no Brasil uma política pública voltada especificamente para enfrentar de maneira planejada e institucionalizada os empecilhos ao desenvolvimento da navegação de cabotagem e há falhas na governança da política pública de transportes, no que tange à cabotagem. Além disso, os instrumentos de planejamento do governo federal aplicáveis ao sistema de transportes, Plano Plurianual (PPA) e Plano Nacional de Logística (PNL), não contemplam ações estratégicas para o fomento da navegação de cabotagem.

8. Outra importante questão é que os dados dos sistemas de informação não permitem integração de forma a produzir informações suficientes para a gestão das ações estratégicas da cabotagem constantes na Política Nacional de Transportes (PNT). Além disso, a troca e o uso de informações relevantes para a gestão, fiscalização e regulação da cabotagem de contêiner entre os órgãos, bem como a divulgação de estatísticas, é dificultada, por questões de sigilo fiscal aplicáveis aos dados nos sistemas aduaneiros. Há ainda dificuldades na integração dos dados de navegação, uma vez que estes são geridos por sistemas e entes diferentes, que os coletam e os medem em momentos distintos.

9. As estratégias previstas na PNT e a atuação do Ministério da Infraestrutura não solucionam a falta de isonomia entre os preços do combustível da navegação de cabotagem e de longo curso, prevista na legislação. Dessa forma, navios brasileiros dedicados à navegação de cabotagem pagam mais caro pelo óleo combustível do que navios estrangeiros que abastecem no Brasil.

10. A regulamentação da Antaq não fomenta a competição entre operadores na navegação de cabotagem nem estimula a redução da concentração de mercado verificada no segmento. Em decorrência, preços de frete na cabotagem são mais elevados que aqueles praticados na navegação de longo curso internacional.

11. Por fim, a atuação dos órgãos e entes públicos não promove a operacionalização da multimodalidade (transporte de uma mesma carga por diferentes modais), o que prejudica o desenvolvimento da cabotagem. Há falhas de governança na Política Nacional de Transportes, do Ministério da Infraestrutura, no tocante ao estímulo aos operadores multimodais; e o sistema informatizado da Receita Federal utilizado pelos terminais portuários alfandegados não reconhece o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas como documento válido."

3.10.14.3. Como resultado da mencionada auditoria os Ministros do Tribunal, por meio do Acórdão nº 1383/2019, decidiram:

"9.1. determinar, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. ao Ministério da Infraestrutura que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, após interlocução com o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Economia, apresente plano de ação contemplando estratégias e ações para solucionar a questão relacionada à cobrança de preços diferentes na venda de combustível marítimo para empresas de cabotagem e de longo curso, à luz do art. 12 da Lei 9.432/1997, abrangendo matriz de responsabilidades com a segregação de tarefas a serem executadas, bem como o respectivo cronograma (sessão VI do voto);

9.1.2. ao Ministério da Infraestrutura e ao Ministério da Economia que, no prazo de 90 (noventa) dias, definam o nível de confidencialidade das informações oriundas do Sistema Mercante, da Receita Federal do Brasil, bem como do Portal Único do Comércio Exterior (Pucomex), ainda a ser implantado, necessárias à Pasta de Infraestrutura, de modo a permitir o compartilhamento e o uso seguro dos dados e estatísticas úteis para os usuários, para os prestadores de serviço e para o Poder Público, para subsidiar a formulação e monitoramento de políticas públicas de navegação de cabotagem, sem descuidar das questões relativas ao sigilo fiscal, com vistas ao atendimento do Decreto 8.777/2016 (sessão V do voto);

9.1.3. ao Ministério da Economia que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação para implementar, nos sistemas informatizados geridos pela Secretaria Especial da Receita Federal do

Brasil, a utilização do Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas, com vistas a dar efetividade à Lei 9.611/1998 (sessão VIII do voto);

9.1.4. à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente estudos sobre o mercado de navegação de cabotagem de contêiner, com o objetivo de encontrar opção regulatória para o fomento à competição no setor, nos termos do art. 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001, preservado o interesse público (sessão VII do voto);

9.2. recomendar, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.2.1. ao Ministério da Infraestrutura que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.2.1.1. desenvolver o planejamento tático e operacional das ações estratégicas de transporte de cabotagem elencadas na Política Nacional de Transporte (PNT), especificando metas, objetivos específicos, critérios de priorização, marcos iniciais, estimativa do tempo de sua implantação e de duração dos seus efeitos ou impactos, consoante art. 5º, inciso II e art. 6º, § único, inciso I, do Decreto 9.203/2017 e o disposto no Guia Prático de análise *ex ante* de políticas públicas, da Casa Civil da Presidência da República (sessão IV do voto);

9.2.1.2. incorporar no Plano Nacional de Logística (PNL) as capacidades e rotas de transporte de carga na cabotagem, de modo a considerá-las no planejamento das ações de desenvolvimento do setor de transporte e atender as diretrizes e objetivos descritos no próprio plano (sessão IV do voto);

9.2.1.3. adotar medidas no intuito de desenvolver a multimodalidade, com estratégias e ações para superação dos entraves identificados, com vistas ao atendimento das competências previstas na Medida Provisória 870/2019, art. 35, parágrafo único, inciso IV c/c Decreto 9.676/2019, Anexo I, art. 1º, § único, inciso IV (sessão VIII do voto);

9.2.2. à Antaq que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.2.2.1. divulgar as informações relativas à carga transportada na navegação de cabotagem divididas entre carga doméstica, carga *feeder* e grande cabotagem, visando ao melhor acompanhamento dos resultados das ações estratégicas sobre o setor de cabotagem objeto das diretrizes e objetivos da Política Nacional de Transportes (PNT) e do Plano Nacional de Logística (PNL) (sessão V do voto);

9.2.2.2. sistematizar e coletar os dados referentes às omissões e supressões de escala e suas respectivas causas, as razões dos atrasos para as atracações e desatracações de navios e de mudanças de rotas/escalas previstas, de forma a subsidiar o monitoramento da política de cabotagem, nos termos do Decreto 9.203/2017 (sessão V do voto);

9.2.2.3. ao buscar intervenção regulatória no setor de cabotagem, com vistas a garantir eficiência alocativa no uso dos recursos e dar efetividade às leis que regem a navegação, elaborar normativos específicos para a cabotagem, de modo a considerar as especificidades envolvidas no setor (sessão VII do voto).

9.2.3. ao Ministério da Economia que avalie a conveniência e a oportunidade de consultar o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), no âmbito da competência estabelecida no convênio ICMS 133/97, sobre:

9.2.3.1. estudos e medidas com vistas a solucionar a cobrança de preços diferentes na venda de combustível marítimo para empresas de cabotagem e de longo curso, à luz do art. 12 da Lei 9.432/1997 (sessão VI do voto);

9.2.3.2. estudos e medidas para minimizar entraves tributários relativos ao ICMS, com vistas a incentivar a atuação dos operadores de transporte multimodal (sessão VIII do voto);

9.3. determinar, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Infraestrutura e à Antaq que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem ao TCU, separadamente, planos de ação com vistas ao atendimento das recomendações elencadas nos itens 9.5 e 9.6, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, ou a justificativa para seu não atendimento;

9.4. dar ciência ao Ministério da Infraestrutura que a falta de institucionalização de políticas públicas por meio de normas jurídicas adequadas, percebidas como legítimas, e que sejam orientadas por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, identificada na Política Nacional de Transporte, não atende às boas práticas de governança elencadas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e no Guia Prático de Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas da Casa Civil da Presidência da República;

9.5. determinar à SeinfraPortoFerrovia que monitore o cumprimento das determinações deste Acórdão em processo específico;

9.6. encaminhar cópia do presente relatório ao Ministério da Infraestrutura, ao Ministério da Economia, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Secretaria Especial da Receita Federal

do Brasil, à Empresa de Planejamento e Logística S.A., à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, à Comissão de Serviços de Infraestrutura e ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)."

CONGRESSO NACIONAL:

3.11. PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE O TRANSPORTE DE CABOTAGEM EM TRAMITAÇÃO

3.11.1. Atualmente existem diversas propostas legislativas para alteração do marco regulatório do transporte aquaviário em tramitação no Congresso Nacional, e apresentam as seguintes propostas:

I - PLS 419/2013 - Senador Paulo Paim (PT/RS): regulamenta o trabalho de tripulantes brasileiros em embarcações ou armadoras estrangeiras, com sede no Brasil, e que explorem economicamente o mar territorial e a costa brasileira, de cabotagem a longo curso e dá outras providências;

II - PLS 421/2014 - Senadora Kátia Abreu (MDB/TO): Revoga os incisos II e III do art. 6º da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências, para desonerar a navegação de cabotagem;

III - PLS 423/2014 - Senadora Kátia Abreu (MDB/TO): Isenta de tributos a importação de embarcações, máquinas para leme de embarcações e hélices de embarcações e suas pás, bem como altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, para isentar os adubos (fertilizantes) do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM);

IV - PL2948/2019 - Senador Álvaro Dias (PODEMOS/PR): Altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências, para eliminar restrições ao afretamento e à aquisição de embarcações para uso na navegação brasileira;

V - PL 1765/2019 - Júnior Ferrari - PSD/PA: Altera a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para prorrogar o prazo de vigência da não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) previsto no art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

VI - PL 3221/2019 - Senador Chico Rodrigues (DEM/RR): Altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências, para reduzir os custos das empresas de navegação brasileiras.

3.11.2. De forma geral, as propostas legislativas em tramitação reconhecem a importância e o potencial da navegação de cabotagem, e propõem perenizar a política de não incidência de AFRMM que consiste em subsídio para o transporte de carga com origem ou destino nas regiões Norte ou Nordeste, e estímulos fiscais para a importação de materiais e equipamentos para a indústria naval. Algumas das iniciativas visam desonerar as cargas do tributo AFRMM, medida que deve ser avaliada com grande cautela em virtude do potencial de desestruturação da política de subsídio existente para as cargas que tenham origem ou destino as regiões Norte e Nordeste.

3.11.3. Entretanto, sobre a proposta de eliminar restrições ao afretamento e à aquisição de embarcações para uso na navegação brasileira constantes no PL 2948/2019, cabem as seguintes considerações:

- Ao contrário do que a medida deixa transparecer não há restrição para compra de embarcações novas de outros países. Cumpre destacar, portanto, que a atual legislação não impõe qualquer restrição para aquisição de embarcações novas quanto ao local onde foi construída, conforme disposto pelo art. 10 da Lei nº 7.652/88;
- As propostas apresentadas visam trazer grande flexibilidade para o afretamento de embarcações para atuarem no Brasil. Da forma como proposta, tal medida tem o potencial de desestruturar a frota brasileira existente e expor o serviço de cabotagem aos efeitos da volatilidade, imprevisibilidade e práticas anticoncorrenciais do mercado internacional de transporte marítimo. Dessa forma, entende-se que as medidas apresentadas, ainda que no

mérito sejam de relevância para a cabotagem, devem ser reestruturadas para que apresentem um ponto de equilíbrio, sob o risco de produzirem efeitos contrários aos pretendidos.

PODER EXECUTIVO:

3.12. PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA - PNL

3.12.1. O relatório Relatório Executivo do Plano Nacional de Logística - PNL publicado em 2018 pela Empresa de Planejamento e Logística - EPL tem como objetivo disponibilizar informações e propor soluções para a melhoria do planejamento estratégico do setor de transportes no país. O documento apresentou que em 2015 o transporte marítimo por cabotagem representava 11% da matriz de transportes do país em termos de toneladas quilômetros úteis (TKU). O documento apontou que a principal carga movimentada pela cabotagem é de combustíveis, transportada entre as refinarias e as zonas produtoras para os centros de distribuição regionais. Outra carga que merece destaque são os minérios, que transportados entre as zonas produtoras (principalmente nos estados do Maranhão e Pará) e os terminais de exportação. Também merece destaque a movimentação de contêineres com produtos de alto valor agregado produzidos na Zona Franca de Manaus, na rota Manaus-Santos; a movimentação de madeira e celulose, na rota Bahia-Espírito Santo, e o transporte de arroz e trigo na rota Rio Grande-Nordeste.

3.12.2. Os cenários da matriz de transportes para 2025 apresentaram a participação de 11% da cabotagem.

3.13. DEPARTAMENTO DE NAVEGAÇÃO E HIDROVIAS - DNHI

3.13.1. O DNHI foi estruturado com a emissão do Decreto nº 9.676, de 2 de janeiro de 2019, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Infraestrutura.

3.13.2. Desde o início de suas atividades teve como prioridade a estruturação e implementação de medidas que promovessem o desenvolvimento do transporte de cabotagem no país, tendo como subsídio técnico os diversos estudos e diagnósticos já publicados em relação ao transporte marítimo de cabotagem.

3.13.3. O Departamento, já nos primeiros meses do ano realizou contato com as empresas de navegação mais relevantes que atuam no país, com fins de identificar as questões específicas da atividade de cada uma delas. De forma geral, foi possível constatar que existe grande segmentação dos serviços de transporte de cabotagem em tipos específicos de mercados e operações, sendo destacados o transporte de contêineres, de carga granel sólida, de carga granel líquida, de cargas de projeto (transportes especiais), de veículos (roll-on/roll-off), entre outros.

3.13.4. Por meio das reuniões foi possível depreender que cada tipo de transporte possui suas especificidades, e por razões comerciais não podem ser detalhadas para os casos específicos, mas os principais problemas e entraves apontados para o desenvolvimento das atividades de transportes por cabotagem estão consolidados na tabela a seguir:

Quadro com os principais problemas apontados pelas EBNs

Temas Relevantes	EBN 1	EBN 2	EBN 3	EBN 4	EBN 5	EBN 6	EBN 7	EBN 8	EBN 9	EBN 10
Estabilidade do marco regulatório	x	x			x	x	x	x	x	x
Aprimoramento das regras de afretamento			x	x	x	x	x		x	x
Regulamentação de embarcações usadas					x			x	x	
Problemas com a praticagem	x	x	x		x	x	x	x		x
Combustível (Tributos/Low sufer 2020)		x			x	x	x			
Tripulação (Encargos trabalhistas, Escala 1x1 e capacitação)		x	x	x		x	x			

Fonte: Informações das EBNs

3.13.5. Das discussões com as diversas empresas de navegação foi possível depreender que uma das questões mais relevantes para o investimento no setor está relacionado a insegurança quanto ao marco regulatório que inviabilizem economicamente a utilização da frota brasileira, tais como distorções na utilização de regras de afretamento de embarcações e as discussões sobre medidas de desregulamentação do setor.

3.13.6. Como propostas para o desenvolvimento rápido de frota na cabotagem brasileira houve diversas propostas de aprimoramento das regras de afretamento de embarcações e até de importação de embarcações usadas.

3.13.7. Em relação as questões operacionais, os principais pontos mencionados foram os alto custos de praticagem, as diversas questões que incorrem em altos custos com tripulação, as questões que impactam os custos do combustível marítimo como a não equiparação tributária com os navios internacionais e a entrada em vigor da norma de redução de enxofre no bunker em 2020.

3.13.8. Assim, tendo como base as melhores práticas para o desenvolvimento da navegação de cabotagem implementadas por outros países, os diversos diagnósticos sobre a navegação de cabotagem brasileira já publicados, os retornos obtidos junto as empresas de navegação e as diretrizes para o aprimoramento do ordenamento do transporte aquaviário nacional, visando o dinamização do transporte de carga pela cabotagem, o DNHI estruturou diversas propostas de estímulo ao modal e iniciou uma longa série de rodadas de discussões com a sociedade civil e órgãos de governo.

3.13.9. Segue lista com algumas reuniões e discussões realizadas pelo DNHI para a coleta de informações e sugestões que subsidiaram a formulação dos estudos e da proposta de nova política para estímulo à cabotagem:

Representantes	Local	Data
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	DNHI	04/02/2019
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários	DNHI	11/02/2019
Empresa de Navegação Elcano	DNHI	11/02/2019
Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem - ABAC	DNHI	12/02/2019
Mercosul Line Navegação e Logística Ltda	DNHI	15/02/2019
Hidrovias do Brasil	DNHI	15/02/2019
Secretaria de Fomento, Planejamento e Parceria	DNHI	19/02/2019
Transpetro	DNHI	20/02/2019
Log-In Logística Intermodal S.A.	DNHI	20/02/2019
Flumar Transp. de Químicos e Gases Ltda.	DNHI	21/02/2019
Aliança Navegação e Logística	DNHI	21/02/2019
Marinha do Brasil e Syndarma	DNHI	22/02/2019
Companhia de Navegação Norsul	DNHI	28/02/2019
ABTRA-Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados	DNHI	13/03/2019
Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem - ABAC	DNHI	14/03/2019
Fenavega - Federação Nacional das Empresas de Navegação Aquaviária	DNHI	14/03/2019
Conselho Nacional de Praticagem CONAPRA	DNHI	18/03/2019
Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM	MINFRA	26/03/2019
Syndarma - Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima	DNHI	28/03/2019
Secretaria-Executiva do CONFAZ	CONFAZ	10/04/2019
Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores - ANFAVEA	DNHI	24/04/2019
Procomex	DNHI	25/04/2019
Comitê Técnico de Estímulo A Cabotagem	DNHI	25/04/2019
SYNDARMA e ABAC	DNHI	30/04/2019
Flumar Transportes De Químicos e Gases Ltda	DNHI	07/05/2019
Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores - ANFAVEA	DNHI	09/05/2019
Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM	MINFRA	23/05/2019

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários	DNHI	17/05/2019
Estaleiro Atlântico Sul - EAS	DNHI	27/05/2019
ABEAM - Associação Brasileira de Empresas de Apoio Marítimo	DNHI	28/05/2019
CT Cabotagem Conaportos	DNHI	28/05/2019
Mercosul Line Navegação e Logística Ltda	DNHI	28/05/2019
SFPP/MINFRA	DNHI	30/05/2019
Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem - ABAC	DNHI	05/06/2019
TRANSPETRO	DNHI	06/06/2019
Aprosoja Brasil - Associação Brasileira dos Produtores de Soja / Confederação Nacional das Indústrias - CNI	DNHI	13/06/2019
Estaleiro Atlantico Sul - EAS	DNHI	14/06/2019
Ministério da Economia	Ministério da Economia	14/06/2019
Estaleiro Rio Maguari	DNHI	17/06/2019
Posidonia Shipping	DNHI	18/06/2019
Confederação Nacional das Indústrias (CNI)	CNI	19/06/2019
CCR	DNHI	19/06/2019
Estaleiro Atlântico Sul - EAS	DNHI	24/06/2019
Câmara Temática de Navegação e Portos – CTNAV	CNT	24/06/2019
Confederação Nacional das Indústrias - CNI	DNHI	26/06/2019
SINAVAL - Sindicato Nacional da Industria da Construção e Reparação Naval e Offshore	DNHI	26/06/2019
Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante - SINDMAR Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Aéreos, na Pesca e nos Portos – CONTTMAF	DNHI	27/06/2019
SINDARPA - Sindicato das Empresas De Navegação No Pará	DNHI	27/06/2019
67ª Reunião Ordinária do Colegiado - CTLOG	CNA	27/06/2019
SindiPorto – Brasil	DNHI	28/06/2019
Departamento de Fomento e Desenvolvimento da Infraestrutura DEFOM/MINFRA	MINFRA	02/07/2019
SYNDARMA/ABAC	DNHI	03/07/2019
Instituto Brasil Logística - IBL	DNHI	04/07/2019
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários	ANTAQ	09/07/2019
Secretaria da Receita Federal	DNHI	09/07/2019
Lyrashipping	DNHI	16/07/2019
Estaleiro Atlantico Sul - EAS	DNHI	18/06/2019
Mediterranean Shipping Company - MSC	DNHI	23/07/2019
ALCOA	DNHI	24/07/2019
CONJUR-MINFRA	MINFRA	25/07/2019
III Congresso de Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro	Capitania dos Portos do RJ	25/07/2019
Subsecretária da Indústria – Ministério da Economia	Ministério da Economia	26/07/2019
Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade – Ministério da Economia	MINFRA	26/07/2019
Marinha do Brasil	DNHI	30/07/2019
VALE	DNHI	31/07/2019
FIESP	FIESP	31/07/2019

**Outras diversas reuniões, apresentações, seminários, audiências públicas, etc., incluindo o tema "BR do MAR" foram realizadas após 31/07/2019, o que oportunizou maiores debates sobre a formulação da política.*

3.13.10. No transcorrer das discussões com os representantes dos diversos setores usuários do serviço de transporte por cabotagem, das empresas de navegação, da construção naval e órgãos públicos, houve o aprimoramento e consolidação das propostas para a promoção do transporte por cabotagem que foram consolidadas no programa denominado BR do Mar.

3.13.11. As medidas que constituem o programa assim como as respectivas avaliações sobre elas serão apresentadas abaixo, por meio da Análise de Impacto Regulatório - AIR.

3.13.12. **Considerações sobre o setor de petróleo**

3.13.12.1. Originalmente o foco da elaboração do Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR consistia na elaboração de medidas que proporcionassem as condições necessárias para o desenvolvimento do transporte de cargas pela navegação de cabotagem, principalmente pela conversão do transporte de cargas do modal rodoviário para o aquaviário, de forma a propiciar a otimização dos modais de transporte na matriz viária brasileira. Neste sentido, à avaliação realizada inicialmente apontou para o predomínio da participação do modal aquaviário no transporte de petróleo no país, assim como expressivas projeções de crescimento. Tal comportamento se deve a grande parte das reservas nacionais de petróleo estarem em áreas offshore e cada vez mais afastados da costa, de forma que o escoamento da produção é realizado predominantemente por navios.

3.13.12.2. Dessa forma, avaliou-se inicialmente que as políticas públicas específicas de fomento à produção e ao transporte de petróleo proporcionaram as condições necessárias e suficientes para a estruturação deste mercado, refletindo na formação de frota nacional que representa a maior parte das embarcações mercantes registradas com bandeira brasileira. Diante deste cenário ponderou-se pela manutenção das políticas de transporte relacionadas ao transporte de petróleo, inicialmente não contemplando o setor no programa BR do Mar.

3.13.12.3. Neste contexto, houve intensa agenda de discussões sobre as medidas de estímulo a navegação de cabotagem identificadas por este Departamento durante todo o ano de 2019 e início do ano de 2020, por meio dos atores do setor. No final do ano de 2019, foram encaminhadas por parte de relevantes instituições relacionadas ao setor do petróleo, entre as quais Petrobras (SEI nº 2101334) e Instituto Brasileiro do Petróleo - IBP (SEI nº 2069166), avaliações positivas quanto as propostas de estímulo a navegação constituídas no programa BR do Mar e a relevância que a inclusão do petróleo no programa representaria para o setor. A esse respeito também foram formalizadas manifestações por parte do Ministério da Economia e Ministério de Minas e Energia - MME, respectivamente por meio do Ofício SEI nº 31513/2020/ME e Nota Técnica nº 12/2020/DCDP/SPG.

3.13.12.4. Por meio da Nota Técnica nº 12/2020/DCDP/SPG, o Ministério de Minas e Energia apresenta subsídios que justificam a formulação de políticas aplicáveis à navegação de cabotagem de petróleo e seus derivados, incentivando a concorrência e redução de custos desse transporte. Apontou que o crescimento da produção de petróleo offshore e da demanda de derivados ensejarão planejamento de curto, médio e longo prazos do setor com vistas à adequada prestação dos serviços de transporte de petróleo e derivados ao longo da costa brasileira, buscando a eficiência da produção de petróleo e a segurança do abastecimento de combustíveis, indicando projeção de crescimento da produção de petróleo de 3 mil b/d para mais de 5 mil b/d e a demanda de derivados de 2,2 milhões de b/d para 2,7 milhões de b/d, entre os anos de 2020 e 2029.

3.13.12.5. As principais movimentações de cabotagem e importações de gasolina e óleo diesel, respectivamente, bem como a relação percentual entre a produção e a demanda desses combustíveis, projetadas pelo MME/EPE para cada região do Brasil em 2029, são apresentadas a seguir, evidenciando que a navegação de cabotagem desempenhará papel fundamental no abastecimento de combustíveis para o país.

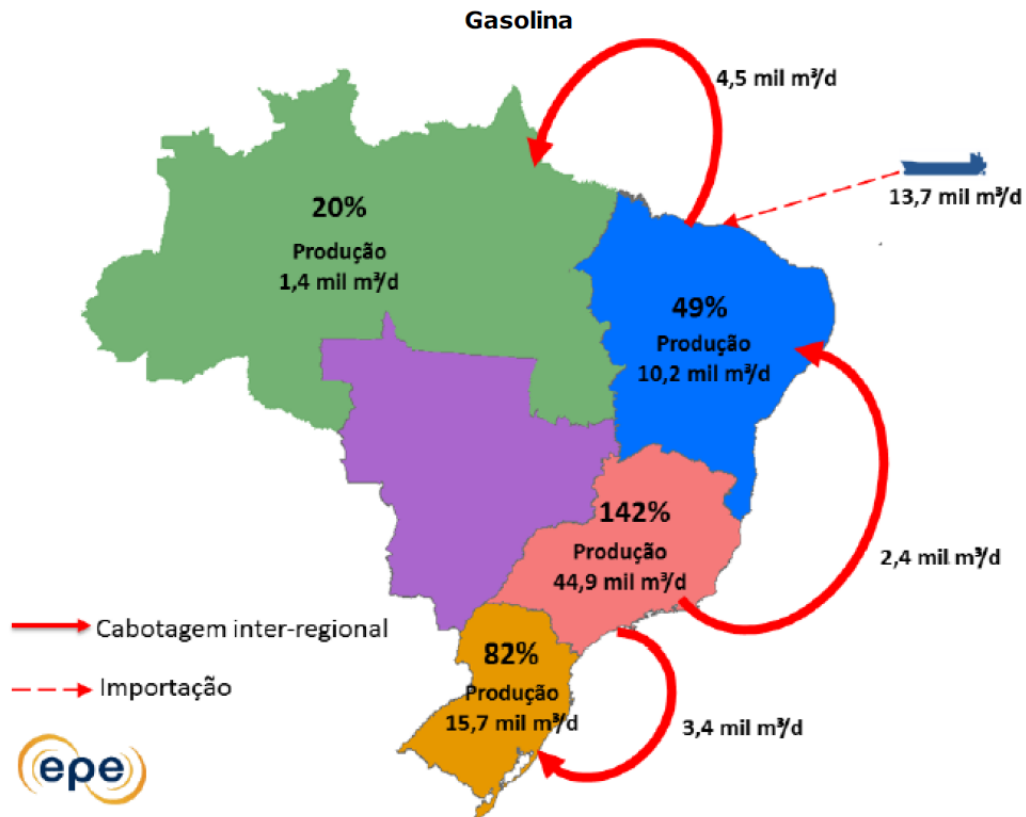


Figura 5 - Atendimento à demanda de gasolina por região, em 2029.
Nota: Os percentuais referem-se às parcelas da demanda regional atendidas pela produção local.
Fonte: MME/EPE (2020).

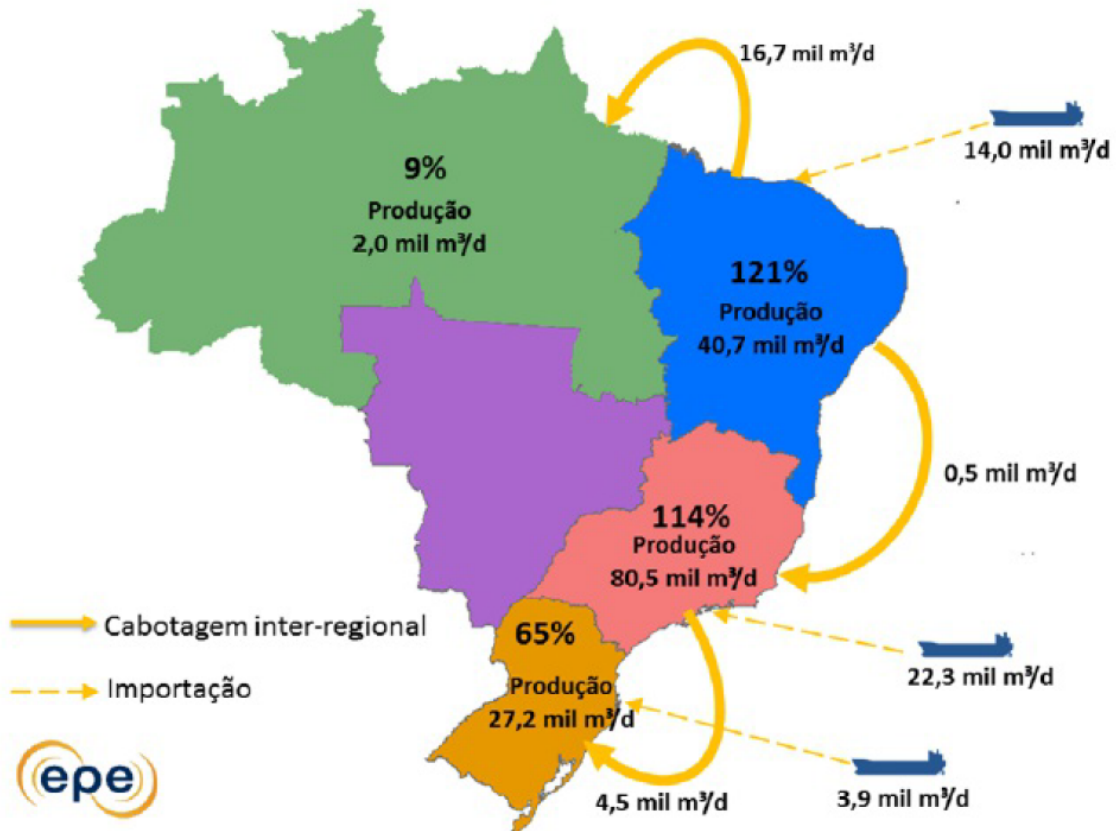


Figura 6 - Atendimento à demanda de óleo diesel por região, em 2029.
Nota: Os percentuais referem-se às parcelas da demanda regional atendidas pela produção local.
Fonte: MME/EPE (2020).

3.13.12.6. Um ponto de fundamental relevância para a sociedade de forma geral identificado pelo MME é a transformação que será promovida no setor em razão do processo de desinvestimento de refinarias da Petrobras e a entrada de novos agentes, contribuindo para justificar necessidade de mais embarcações para o transporte de petróleo e derivados na costa brasileira. Apontou que a existência de restrição da oferta de petroleiros e gaseiros, bem como a concentração do mercado de transporte de petróleo e derivados via cabotagem em um único player que integra diferentes elos do abastecimento de combustíveis no País, não é compatível com o novo cenário e que tal condição poderia impactar na eficiência da produção de petróleo e no abastecimento de combustíveis em território nacional

3.13.12.7. De forma concisa, as manifestações apresentadas apontam de forma consensuada a relevância da inclusão da navegação de cabotagem para o transporte de petróleo e gás natural no Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR, alicerçadas pelos seguintes elementos:

1. As projeções de aceleração do crescimento dos volumes de petróleo produzidos no Brasil, especialmente nos campos do pré-sal demandarão significativo aumento na demanda por logística de escoamento e a manutenção das regras vigentes da navegação de cabotagem poderá ser um gargalo ao escoamento da produção de petróleo e gás natural, impactando negativamente, com consequentes impactos econômicos e sociais;
2. Para maior segurança nas operações de alívio da produção de petróleo das plataformas e FPSOs (*Floating Production Storage and Offloading*) são utilizados navios tanques com posicionamento dinâmico (*DP Shuttle Tankers*), embarcações não disponíveis no país;
3. O programa de desinvestimento da Petrobras, ainda em curso de implementação, implicará na necessidade da atração de novas empresas em todas as áreas relacionadas ao petróleo e derivados;
4. Identificação da necessidade de proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento do transporte de petróleo pela cabotagem, assegurando a contestabilidade do mercado na cadeia de produção e abastecimento de derivados, considerando o cenário de desinvestimentos da Petrobras, de forma a evitar o surgimento de oligopólios ou monopólios regionais;
5. A contemplação do setor de transporte de petróleo e derivados no programa BR do MAR proporcionará maior atratividade para a constituição de novas Empresas Brasileiras de Navegação - EBNs, e consequentemente maior segurança para o abastecimento de combustíveis.

3.13.12.8. Ante o exposto, considerada a relevância social e econômica que o setor de petróleo e derivados representa para o país, tendo os elementos apresentados pelos diferentes atores, identifica-se a pertinência e a supremacia do interesse público na incorporação do setor em tela no Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR.

3.14. ANÁLISE SWOT DO TRANSPORTE DE CABOTAGEM

3.14.1. Visando consolidar e estruturar as informações apresentadas sobre o transporte marítimo de cabotagem, possibilitando a realização de uma análise ampla e estruturada do modal, com fins de subsidiar uma eventual revisão da política pública para o desenvolvimento do setor será apresentado a seguir um , e propor as melhores alternativas de Rotas para a cabotagem, com o intuito econômico e sustentável, foi realizado uma Matriz SWOT, apresentado no quadro a seguir.

	Fatores Positivos	Fatores Negativos

	Fatores Positivos	Fatores Negativos
Fatores Internos	Vantagens (<i>Strengths</i>) 1) Modal de transporte com rápida implementação. 2) Maior capacidade de transporte de carga; 3) Menor custo por TKM (tonelada por quilometro); 4) Menor índice de avarias para as cargas transportadas; 5) Menor índice de sinistros; 6) Menor custo com seguro; 7) Menor nível emissões de poluentes; 8) Transporte qualquer tipo de carga;	Desvantagens (<i>Weaknesses</i>) 1) Maior tempo de transito para a realização do transporte; 2) Baixa capilaridade; 3) Necessidade de integração com outros modais de transportes; 4) Altos investimentos privados para formação de frota, com longos prazos de amortização (20 anos); 5) Necessidade de transbordo de carga; 6) Distância dos centros de produção; 7) Carga tributária elevada em relação a navios com outras bandeiras.
Fatores Externos	Oportunidades (<i>Opportunities</i>) 1) Redução dos custos logísticos brasileiros; 2) Menor dependência de recursos públicos para infraestrutura; 3) Racionalização da matriz de transportes nacional; 4) Integração logística nacional; 5) Menor índice de acidentes e vítimas;	Ameaças (<i>Threats</i>) 1) Instabilidade regulatória para o modal; 2) Políticas e incentivos específicas para o modal rodoviário; 3) Práticas anticoncorrenciais do mercado de transporte marítimo internacional; 4) Custos do serviço de praticagem; 5) Regras trabalhistas para tripulação; 6) Custos do combustível marítimo (questões tributárias e regulamentação de emissões); 7) Burocracia excessiva no despacho de cargas; 8) Infraestrutura portuária; 9) Indisponibilidade de frota;

3.15. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

3.15.1. A elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR apresenta como recomendação de boas práticas para todos os órgãos da Administração Pública Federal para a elaboração de políticas públicas que promovam o bem-estar social e econômico dos seus cidadãos, e deve constar do Parecer de

Mérito, nos termos do art. 32 do Decreto nº 9.191/2017. Tendo como caso específico o marco regulatório do transporte marítimo de cabotagem, entende-se necessário a realização da AIR em razão das diversas críticas e propostas apresentadas em relação ao modal por inúmeros estudos e publicações, visando identificar os possíveis impactos das alternativas disponíveis para o desenvolvimento do transporte marítimo na costa brasileira, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão para a formulação da política pública de Estado ajustada para este fim, como agente regulador da atividade econômica, exercendo, na forma da lei, as funções de incentivo e planejamento para o setor privado.

3.15.2. No caso específico do transporte marítimo de cabotagem, em razão de ser um serviço realizado exclusivamente pelo setor privado a política pública para o setor é desenvolvida pela sua regulação econômica. Neste sentido, deve-se considerar que a regulação é o instrumento por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes, de modo a promover aumento da eficiência, de segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social, mas por outro lado se realizada de modo arbitrário e desproporcional, pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo, tais como: aumento do preço dos produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada, indisponibilidade do serviço, aumento dos riscos e distorções de mercado.

3.15.3. O problema regulatório da cabotagem

3.15.3.1. Os altos investimentos envolvidos na constituição, ampliação e modernização de frota de navios e o longo período para amortização dos investimentos podem ser interpretados como uma barreira natural a novos entrantes neste mercado, que já caracterizaria uma falha de mercado. Além desta característica, o desenvolvimento de uma matriz de transportes mais eficiente, a redução dos custos logísticos, otimização dos recursos públicos nos investimentos em infraestrutura e incrementar a participação privada estão presentes na estratégia de atuação do Ministério de Infraestrutura, conforme apresentado no quadro a seguir:



Fonte: Ministério de Infraestrutura

3.15.3.2. Acrescenta-se que, conforme a literatura econômica, a existência de externalidades positivas, como é o caso do transporte marítimo, resulta na produção sub-ótima do serviço de transporte (produção inferior ao socialmente ótimo), tendo em vista que o somente um menor valor de frete não sinalizada adequadamente todos os seus benefícios. Entre os principais benefícios para a sociedade, além do próprio benefício econômico direto de menor custo de frete para o transporte de carga, a navegação de cabotagem possui significativas vantagens operacionais, econômicas e ambientais comparativamente aos outros modais de transporte.

3.15.3.3. Segundo a publicação Navegação de Cabotagem Brasileira (BNDES/2018) o modal possui grande capacidade operacional de movimentação de cargas – elevada capacidade de carregamento por veículo – gera ganhos de escala que resultam em diversas vantagens, tais como: menor consumo de combustível por tonelada transportada, menor custo por tonelada-quilômetro transportado, reduzido registro de acidentes (o que repercute em menores custos de apólices de seguro, tanto para as cargas, quanto para as embarcações).

3.15.3.4. Um comparativo entre os modais é apresentado no quadro a seguir:

Indicador	Modal cabotagem	Modal ferroviário	Modal rodoviário
Unidades equivalentes	Embarcação de 6.000 t	2,9 comboios Hopper, 86 vagões de 70 t	172 carretas de 35 t
Consumo médio de combustível para transportar uma tonelada por mil quilômetros	4,1 litros	5,7 litros	15,4 litros
Emissão de gás carbônico (gCO ₂ /TKU)	20,0	23,3	101,2
Custo médio de transporte, carga geral por 1.000 km (R\$/t)*	R\$ 50,74	R\$ 67,54	R\$ 239,74

Fonte: Elaboração BNDES, com base em CNT

3.15.3.5. Conforme apresentado no quadro, o transporte na cabotagem possui benefícios ambientais diretos em relação ao transporte rodoviário, além do diferencial econômico visado pelos usuários. Entretanto, os ganhos econômicos efetivos na realização do transporte de cabotagem em substituição ao transporte rodoviário em longas distâncias são menores, pois há necessidade da realização do transporte por caminhão da carga até o porto de embarque e posteriormente do porto de desembarque até o destino final, que são realizados por caminhão e não há possibilidade de substituição.

3.15.3.6. No meio logístico, a operação final de transporte é denominado última milha, que é notoriamente mais cara e rentável para o caminhoneiro, razão pela qual a redução de custo no transporte por cabotagem é em média de 20% a 30% inferior ao realizado exclusivamente por caminhão.

3.15.3.7. Deve-se destacar que o desenvolvimento do transporte de cabotagem pela costa brasileira possui um grande potencial de atração de carga transportadas atualmente por rodovias, em especial as movimentadas pelas rodovias BR-101 e BR-116 que margeiam a costa brasileira.

3.15.3.8. Conforme os dados publicados pelo Anuário Estatístico de Segurança Rodoviária 2010 - 2017 do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, indicou que em 2017 as rodovias BR-116 e BR-101 registraram o maior número de acidentes com caminhões no país, totalizando 4.966 e 3.849 acidentes respectivamente, correspondentes a 34% e 29% do total de acidentes.

3.15.3.9. Os custos com acidentes nas referidas rodovias totalizaram R\$ 1,6 bi e R\$ 1,7 bi respectivamente, e considerando uma relação direta com a porcentagem de acidentes os custos com acidentes com caminhões totalizaram correspondentes custos totalizaram R\$ 1,07 bi.

3.15.3.10. Ainda em termos de acidentes, as rodovias BR-116 e BR-101 concentraram o maior número de óbitos entre as rodovias federais em 2017, totalizando 1.607 vítimas fatais, e em uma relação direta com o número de acidentes e acidentes envolvendo caminhões, estes causaram 516 óbitos.

3.15.3.11. Outro ponto a ser contemplado como externalidade positiva com o aprimoramento da regulação do transporte marítimo de cabotagem é a racionalização da utilização dos recursos públicos e a menor necessidade de manutenção das rodovias, devido a redução do tráfego de caminhões que possuem grande potencial de deterioração.

3.15.3.12. Conforme exposto, as externalidades positivas de políticas que fomentem o incremento do modal aquaviário são tão ou mais relevantes para a sociedade que a própria redução dos custos de transporte, que pode ser até 80% inferior ao transporte rodoviário. O transporte por cabotagem poderá mitigar os níveis de emissões de gás carbônico, gastos públicos, custos com acidentes e mortes nas estradas.

3.15.4. O problema regulatório

3.15.4.1. Entre as principais críticas apresentadas pelos usuários em relação a legislação vigente para a navegação de cabotagem indicam o estabelecimento de barreiras de entrada de novos players para um mercado concentrado, impossibilitando competição de empresas estrangeiras de navegação, proporcionando a constituição de um mercado oligopolizado ou monopolizado para empresas de navegação, e que a política visa proteger empresas de transporte marítimo e indústria de construção naval ineficientes.

3.15.4.2. Tal argumentação propõe como solução do problema estabelecer condições na lei para permitir a participação de empresas estrangeiras de navegação, de modo a promover com o aumento da concorrência uma redução dos valores dos fretes praticados no mercado nacional.

3.15.4.3. Por outro lado, as empresas de navegação argumentam que as embarcações registradas com bandeira brasileira possuem custos operacionais (OPEX) de tripulação e de combustível, tributação e condições de investimentos muito desfavoráveis em relação as empresas estrangeiras, que o desenvolvimento do modal aquaviário passa pela desburocratização e investimentos e na infraestrutura dos portos, questões que afetam o desempenho do serviço de transporte marítimo no Brasil, independentemente da bandeira da embarcação.

3.15.4.4. Argumentam também, que o transporte marítimo de cabotagem registra crescimento muito superior aos registrados na economia do país a vários anos em razão da previsibilidade da oferta do serviço e da redução dos custos de fretes aquaviário, e que a perenidade do marco regulatório para o setor é fundamental para a realização de investimentos pela iniciativa privada em um setor intensivo em capital e de longo prazo de maturação.

3.15.5. **Identificação dos atores afetados pelo problema regulatório**

3.15.5.1. Com relação às competências institucionais dos órgãos e entidades públicas para atuarem na resolução do problema regulatório identificado, observa-se que na União existem três instituições que atuam diretamente nas políticas de navegação de cabotagem, quais sejam: a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura (SNPTA/MInfra) e a Marinha do Brasil (vinculado ao Ministério da Defesa).

3.15.5.2. O Ministério da Economia (ME) é o órgão que, na estrutura administrativa do Brasil, cuida da formulação e execução da política econômica nacional. Também é responsável pela definição das políticas industriais do país, por meio da Secretário Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade.

3.15.5.3. A cadeia produtiva da indústria brasileira de navegação de cabotagem é formada por diversos agentes, tais como, estaleiros, armadores, empresas clientes, práticos, estivadores, investidores da infraestrutura portuária.

3.15.5.4. Sendo assim, pode-se identificar os principais atores envolvidos com a regulação do modal como sendo:

- Ministério da Infraestrutura - responsável pela definição da política nacional de transportes aquaviário e de portos;
- Ministério da Economia - responsável pela definição política fiscal e tributária;
- Marinha do Brasil – autoridade marítima no País responsável por emitir normas de regulação técnica das atividades de Marinha Mercante;
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) – agência governamental da União responsável pela autorização e fiscalização do funcionamento das empresas prestadoras dos serviços de cabotagem;
- Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC) - representante das empresas de navegação marítima brasileiras;
- Associação Brasileira do Alumínio (ABAL) - empresas produtoras de alumínio primário, setor usuário dos serviços navegação de cabotagem em razão da movimentação de bauxita;
- Confederação Nacional das Indústrias (CNI) - representante da indústria brasileira;
- Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que representa os produtores rurais brasileiros de pequeno, médio e grande portes;
- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) - entidade que reúne as empresas fabricantes de autoveículos (automóveis, comerciais leves,

caminhões e ônibus), máquinas agrícolas e rodoviárias autopropulsadas (tratores de rodas e de esteiras, colheitadeiras e retroescavadeiras) com instalações industriais e produção no Brasil;

- Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim) - entidade que congrega indústrias químicas de grande, médio e pequeno portes, bem como prestadores de serviços ao setor nas áreas de logística e transportes;
- Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante (SINDMAR) - representante dos oficiais de marinha mercante;
- Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Naval (Sinaval) – instituição que representa os interesses do estaleiros brasileiros;
- Outras empresas usuárias – demais empresas usuárias da navegação de cabotagem, as quais utilizam esses serviços para transportar seus produtos (alimentos em geral, acessórios e peças de automóveis, eletroeletrônicos, móveis de madeira, roupas, dentre outros) via contêineres.

3.15.6. Identificação da base legal

3.15.6.1. A regulamentação da navegação de cabotagem possui previsão expressa no art. 178 da Constituição Federal:

“A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade”

3.15.6.2. O parágrafo único do referido artigo define que:

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

3.15.6.3. Entretanto, o inciso IV do art. 177 da Constituição define que o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País é monopólio da União. A esse respeito, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, disciplina em seu art. 56, que:

Observadas as disposições das leis pertinentes, qualquer empresa ou consórcio de empresas que atender ao disposto no art. 5º poderá receber autorização da ANP para construir instalações e efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, seja para suprimento interno ou para importação e exportação.

3.15.6.4. O ordenamento do transporte aquaviário foi estabelecido pela Lei nº 9.432/1997, que entre outras medidas dispõe sobre os regimes da navegação, os afretamentos de embarcações e medidas de apoio ao desenvolvimento da marinha mercante, e o Decreto nº 2.256, de 1997, que Regulamenta o Registro Especial Brasileiro - REB. A legislação brasileira estabelece de forma geral que as embarcações estrangeiras somente podem ser empregadas na cabotagem quando afretadas por empresas brasileiras de navegação (EBN) ou em caso de indisponibilidade de embarcações nacionais, na forma da lei.

3.15.6.5. A legislação que trata sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional é a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997 e sua regulamentação consta no Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998.

3.15.6.6. No Brasil também vigoram a lei que trata do Registro de Propriedade Marítima, no Brasil, é a Lei nº 7.652, de 3 de fevereiro de 1988 e ainda o Código Comercial de 1850, Lei nº 556, de 25 de junho daquele ano, que dispõe sobre as regras do Comércio Marítimo no Brasil, dentre os quais, regras relativas aos contratos de fretamento e afretamento de navios.

3.15.6.7. A política de estímulo a indústria de construção naval (ICN) e a marinha mercante estabelecida pela Lei nº 10.893, de 2004, é estruturada por meio do tributo Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM. Por meio do AFRMM, gerado a partir de uma porcentagem dos valores de fretes de cargas descarregadas em portos brasileiros, os recursos são destinados para as EBNs com fins de investimento em frota e também para o FMM para viabilizar os financiamentos de projetos desenvolvidos em estaleiros brasileiros.

3.15.6.8. A política de estímulo da marinha mercante também foi desenvolvida para a promoção da integração do país, por meio de subsídio financeiros ao transporte aquaviário com origem ou destino para

as regiões Norte e Nordeste, nos termos estabelecidos pelo art. 17 da Lei nº 9.432, de 1997 c/c o art. 52-A da Lei nº 10.893, de 2004. Com esses dispositivos, o AFRMM devido por essas operações não é pago pelos donos da carga e são suportados pelos recursos da União, destinados ao FMM.

3.15.6.9. Assim, demonstra-se que além do desenvolvimento do setor de construção naval a política em tela visa subsidiar o serviço de transporte aquaviário para as regiões menos desenvolvidas do país, visando integrar o país e prover o serviço de transporte aquaviário de modo a suprir as limitações de oferta dos demais modais.

3.15.6.10. Trata-se, portanto, de uma verdadeira política integrada à política de redução das desigualdades regionais, possibilitando que, por meio de um transporte aquaviário de menor valor, o mercado consumidor do Norte e Nordeste seja abastecido, assim como a produção industrial e as matérias primas de lá originadas sejam escoadas para todo o território nacional.

3.15.6.11. Destaca-se que a manutenção dessa política de subvenção às empresas de navegação que transportam cargas de e para as Regiões Norte e Nordeste do País é imprescindível para interligação daquelas regiões ao restante do país, uma vez que as alternativas logísticas lá existentes são, ainda, insuficientes.

3.15.6.12. Segundo a Lei nº 10.233/2001, de criação da Antaq, a esfera de atuação da agência engloba a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso. Especificamente com relação à navegação de cabotagem, a Antaq possui competência de:

- Promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário;
- Promover estudos referentes à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras;
- Celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas;
- Fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços de transporte das empresas permissionárias ou autorizadas;
- Autorizar as empresas brasileiras de navegação o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga.
- Subsidiar a Marinha do Brasil em assuntos de Marinha Mercante que interessarem à defesa nacional, à segurança da navegação aquaviária e à salvaguarda da vida humana no mar, devendo ser consultada quando do estabelecimento de normas e procedimentos de segurança que tenham repercussão nos aspectos econômicos e operacionais da prestação de serviços de transporte aquaviário.

3.15.7. **Definição dos objetivos que se pretende alcançar**

3.15.7.1. Em razão do plano estratégico do Ministério da Infraestrutura de desenvolver uma matriz de transportes mais eficiente, de redução dos custos logísticos, da otimização dos recursos públicos nos investimentos em infraestrutura e incrementar a participação privada, e consideradas as vantagens econômicas e sociais inerentes ao serviço de transporte marítimo de cabotagem, o objetivo da avaliação do marco regulatório do transporte aquaviário com o intuito de estabelecer medidas que assegure o seu desenvolvimento de forma sustentável e perene.

3.15.7.2. As possíveis alternativas regulatórias

3.15.7.2.15. Conforme os elementos apresentados o marco regulatório vigente é criticado tanto pelos usuários do serviço de transporte, que reclamam da baixa competição na oferta do serviço, quanto por parte do provedores do serviço, que apresentam diversas questões que restringem o desenvolvimento pleno do modal.

3.15.7.2.16. As argumentações apresentadas pelos usuários e o por parte das EBNs, foram apresentadas no livro A Logística no Comércio Exterior Brasileiro II (Pires, pag. 82, 2017), no capítulo 4.2 que trata da Cabotagem no Brasil - Entraves para Sua Expansão, e estão descritas a seguir:

3.15.7.2.17. As críticas segundo os usuário são:

- baixa confidencialidade na prestação dos serviços (datas);
- reduzida frequência de linhas regulares;

- tributo incidente sobre o frete (AFRMM) não tem gerado, em contrapartida, a melhoria dos serviços;
- tempo de transito;
- exigências das empresas de navegação de uma quantidade mínima para transporte, considerando que as EBNs procuram concentrar volumes;
- complexidade na documentação em comparação ao modal rodoviário;
- tratamento conferido pela Receita Federal e demais órgãos públicos intervenientes que conferem à cabotagem, em muitos casos, o mesmo tratamento dado a mercadorias no longo curso;
- elevadas despesas portuárias, inclusive com incidência de AFRMM sobre o Terminal Handling Charges (THC); e
- custos de fretes elevados.

3.15.7.2.18. Por parte das EBNs os argumentos são:

- burocracia documental exigida pela Receita Federal, Anvisa e outros, equivalentes aos processos de exportação;
- reduzida flexibilidade para renovação e expansão da frota, devido a indisponibilidade de embarcações no País e alto custo de importação, e imposição de restrições de afretamento de embarcações estrangeiras pelo marco regulatório;
- dificuldade para contratar a construção de navios em estaleiros brasileiros;
- elevada burocracia para obtenção de financiamentos por meio do FMM;
- escassez de tripulantes em razão de existirem somente 2 escolas de oficiais de marinha mercante;
- dificuldade para negociação de projetos de cabotagem nos portos com vistas a viabilizar a implantação dos processos *just in time*;
- prioridade dos terminais portuários para cargas de longo curso;
- maior custo de abastecimento de navios na cabotagem que para os navios de longo curso em razão de questões tributárias, em desconformidade com o marco regulatório (art. 12 da Lei nº 9.432/1997);
- impostos elevados e inexistência, no Brasil, do *tonnage tax*, sistema de imposto único baseado na tonelagem do navios, a exemplo do que ocorre no exterior;
- custo de praticagem elevado;
- não implantação dos mecanismos previstos no Regime Especial Brasileiro - REB (Decreto nº 2.256/1997); e
- falta de regulamentação do Operador de Transporte Multimodal (OTM), que, na prática, só será implementado se houver a uniformização das alíquotas de ICMS.

3.15.7.2.19. Diante das argumentações apresentadas por parte dos usuários e das EBNs, que de forma geral sintetizam as principais críticas identificadas nos diversos diagnósticos elaborados sobre o transporte de cabotagem, tendo que imprescindível prover o sistema logístico mais eficiente e dada as características do transporte de cabotagem, o aprimoramento do marco regulatório do transporte se faz premente.

3.15.7.2.20. Entretanto, previamente a avaliação das medidas de aprimoramento do marco regulatório para o transporte de cabotagem que possam ser implementadas, se faz necessário uma análise metódica em relação as críticas, argumentos e propostas mais relevantes apresentadas em relação ao modal.

3.15.7.2.21. Neste sentido, serão apresentadas a seguir considerações técnicas sobre as questões estruturantes do modal, de forma que possam ser consolidadas diretrizes e propostas de aprimoramento regulatório.

3.15.7.3. Quanto a abertura do mercado de cabotagem

3.15.7.3.22. Para a avaliação da proposta da completa abertura do mercado de serviço de transporte na cabotagem brasileira para armadores estrangeiros é necessário compreender a dinâmica do mercado de navegação mundial.

3.15.7.3.23. 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. Desta forma as práticas anticoncorrenciais na prestação do serviço não estariam sujeitas as regras da OMC, e consequentemente não poderiam ser coibidas. A esse respeito

a publicação *Global Economic Prospects and the Developing Countries (World Bank/2002)*, que de forma geral apresenta a liberalização do transporte marítimo como vantajosa para o desenvolvimento econômico dos países, faz o seguinte alerta:

"Práticas anticompetitivas que estão fora da jurisdição das leis nacionais de concorrência podem ser importantes em setores como o transporte marítimo, aéreo e os serviços de comunicação. A atual provisão do GATS nesta área fornece apenas informações para troca e consulta. São necessárias regras multilaterais reforçadas para assegurar aos países que os ganhos da liberalização não serão apropriados pelas empresas de navegação internacionais."

3.15.7.3.24. Além da questão relacionada à volatilidade dos valores do frete, outra característica do transporte marítimo internacional é a previsibilidade quanto à oferta do serviço devido aos ciclos de expansão e contração.

3.15.7.3.25. Em razão da demanda de transporte ser diretamente ligada ao volume de comércio global, dessa forma, em momentos de retração econômica há uma diminuição da construção de novas embarcações e antecipação do descomissionamento das embarcações mais obsoletas.

3.15.7.3.26. Entretanto, nos períodos de crescimento econômico há aumento da demanda e restrições para a oferta do serviço de transporte, consequentemente há migração das rotas e navios para os mercados mais rentáveis em outras regiões no mundo e consequentemente diminuição da oferta em mercados menos atrativos.

3.15.7.3.27. O efeito da menor oferta de contêineres e navios foi sentido pelos exportadores brasileiros em 2017 e 2018, e caso a navegação de cabotagem estivesse exposta ao mercado internacional o mercado interno também teria menor oferta de transporte, agravando os efeitos das paralisações dos caminhoneiros.

3.15.7.3.28. Dessa forma, pode-se concluir que a médio e longo prazo a desregulamentação da navegação de cabotagem traz grande exposição logística aos efeitos do mercado internacional desregulamentado, razão pela qual a grande maioria dos países no mundo impõem regras para as operações de navegação na cabotagem, conforme levantamento realizado pela UNCTAD em 2017.

3.15.7.4. Flexibilização das regras de afretamento

3.15.7.4.29. O afretamento de embarcação é a forma de contrato mediante o qual pessoa ou firma (*fretador*) concede a outra pessoa ou firma (*afretador*) o uso total ou parcial do navio, por um preço previamente ajustado (*frete*).

3.15.7.4.30. Nos termos do art. 1º da Lei nº 9.432, de 1997, o ordenamento do transporte marítimo é aplicado as empresas brasileiras de navegação - EBNs e as embarcações por ela afretadas.

3.15.7.4.31. Nos termos do art. 2º da Lei nº 9.432, de 1997, atualmente no Brasil existem as seguintes modalidades de afretamento:

I - afretamento a casco nu: contrato em virtude do qual o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação;

II - afretamento por tempo: contrato em virtude do qual o afretador recebe a embarcação armada e tripulada, ou parte dela, para operá-la por tempo determinado;

III - afretamento por viagem: contrato em virtude do qual o fretador se obriga a colocar o todo ou parte de uma embarcação, com tripulação, à disposição do afretador para efetuar transporte em uma ou mais viagens;

3.15.7.4.32. A utilização de embarcações estrangeiras afretadas a casco nu pelas EBNs trazem menores custos para as empresas, maior flexibilidade e não exigem a realização de investimento. O afretamento a casco nu, ou também denominado *bareboat*, é a forma de contrato atual na qual a embarcação fica sobre a posse do afretador por período de tempo superiores a 2 anos, período após o qual este afretamento pode ser renovado ou finalizado. É esta a modalidade de contratação de embarcação que traz maior facilidade para modernização da frota e previsibilidade para a prestação do serviço aos usuários. Em contrapartida, traz menor vínculo da embarcação com o país em relação a uma embarcação própria.

3.15.7.4.33. Já as modalidades de afretamento por tempo ou por viagem de embarcações estrangeiras trazem ainda a vantagem adicional de apresentarem menores custos operacionais, pois possuem condições tributárias e trabalhistas mais favoráveis que uma embarcação com bandeira brasileira.

3.15.7.4.34. Por esta razão, 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 também disciplina as modalidades de afretamento de embarcações estrangeiras por EBNs de forma regrada e responsável, evitando que as práticas do mercado internacional, oscilação de fretes, controle de mercado pelas grandes empresas mundiais, eleição dos mercados onde atuam de acordo com a melhor oportunidade econômica e sem qualquer compromisso com a realidade econômica do país, dentre outras questões já citadas nesta Nota, desestremem a prestação do serviço de transporte na cabotagem.

3.15.7.4.35. Especificamente sobre o setor de transporte marítimo de petróleo, os elementos apresentados pelo Ministério de Minas e Energia, por meio da Nota Técnica nº 12/2020/DCDP/SPG, identificaram a necessidade de aprimoramento da regulação para este setor em razão da previsão de aumento da produção de petróleo e das projeções de crescimento da demanda de derivados, o novo cenário do *down stream* com a participação de novos players no segmento de refino. A esse respeito apontou para o risco da migração das cargas inter-regionais de derivados de petróleo para o modo rodoviário caso haja restrição pelo transporte pela cabotagem, resultando no empobrecimento da matriz de transportes, assim como em ineficiências no setor, com possível impacto no abastecimento de combustíveis. Ademais, em um cenário de desinvestimentos no segmento de refino, uma navegação de cabotagem ineficiente pode configurar-se como um gargalo na transição do setor de combustíveis para um mercado mais aberto, dinâmico e competitivo.

3.15.7.4.36. A recomendação para a inclusão do setor de transporte marítimo de petróleo no programa de estímulo à cabotagem também foi manifestada pelo Ministério da Economia, por meio do Ofício SEI nº 31513/2020/ME. Neste sentido, o Parecer nº 1617/2020/ME, de 06 de fevereiro de 2020, corroborou o entendimento quanto a relevância que a cabotagem representará para a dinâmica do mercado de abastecimento de derivados de petróleo em decorrência do plano de desinvestimentos da Petrobras e para a efetividade concorrencial pretendida.

3.15.7.4.37. Dessa forma, considerados os elementos apresentados e as manifestações de diferentes órgãos e entidades, acolhe-se a recomendação para a inclusão do setor de transporte marítimo de petróleo e derivados no Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR.

3.16. **O Programa de Estímulo à Cabotagem, denominado BR do MAR.**

3.16.1. Diante dos elementos apresentados nesta Nota e consideradas as contribuições apresentadas pela sociedade, pelo setor privado e pelo setor público, absorvendo e alinhando as demandas em andamento no Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, naquilo que entendeu-se positivo para o setor, foi elaborado o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem – BR do MAR, que propõe disciplinar o interesse público previsto no inciso II do art. 9º da Lei nº 9.432, de 1997, e definir as diretrizes e critérios que deverão ser observados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, quando da autorização de afretamento por interesse público.

3.16.2. Pelas razões demonstradas ao longo desta Nota é consenso nacional e também no âmbito internacional que o transporte de mercadorias por cabotagem é estratégico para os países, para viabilizar o escoamento das riquezas locais e o acesso a novos mercados, pela diminuição das dificuldades relacionadas a distâncias, além de ser alternativa logística eficiente em relação a custos, segurança e responsabilidade ambiental.

3.16.3. Nesse sentido e considerando o potencial que a navegação de cabotagem oferece como solução logística e redução de gastos com investimentos realizados pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal em infraestrutura rodoviária e ferroviária o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) deliberou e opinou favoravelmente à qualificação e instituição da política federal de estímulo ao transporte de cabotagem, consubstanciada no programa de estímulo à cabotagem BR do MAR, como estrategicamente prioritária para o país e de relevante interesse público, tendo sido publicada a Resolução nº 70, de 21 de agosto de 2019 no Diário Oficial da União de 30 de agosto de 2019.

3.16.4. Dentre os objetivos primordiais do programa, pretende-se incrementar a oferta e a qualidade do transporte por cabotagem no país, aumentar a competitividade das empresas brasileiras de navegação, reduzir o custo logístico para o usuário do serviço e estimular o desenvolvimento da indústria naval nacional para a construção, jumborização, conversão, modernização, docagem e reparação para as embarcações de cabotagem.

3.16.5. Boas práticas internacionais demonstram que uma participação eficiente da cabotagem na matriz logística de um país é alcançada com a adoção de medidas governamentais que garantam:

- a) eficácia da aplicação de normas locais para os operadores do comércio marítimo, ante a ausência de normas internacionais que previnam práticas anticoncorrenciais e predatórias ao comércio internacional; e
- b) o distanciamento das condições de volatilidade dos preços dos fretes praticados no mercado internacional e da volatilidade da disponibilidade de embarcações/frota desse mercado para o mercado interno.

3.16.6. Essas garantias promovem segurança regulatória aos investidores privados para que constituam frota mercante, nacional ou estrangeira, atrelada ao país, de modo que esta frota esteja sempre disponível para proporcionar segurança ao usuário do serviço de transporte quanto à regularidade, estabilidade e previsibilidade de preços para o escoamento da sua carga/produção. Esse cenário traz confiabilidade ao usuário na eficiência do modal aquaviário, fatores que, ressalta-se, o mercado internacional não consegue proporcionar ao embarcador e usuário do serviço nacional.

3.16.7. Deste modo, para incrementar a participação da cabotagem na matriz logística do Brasil e, conseqüentemente, para otimização do escoamento das cargas que abastecem o mercado interno brasileiro, de forma equilibrada e eficiente, entendeu-se ser imprescindível a criação de uma política específica para o transporte de cabotagem, que garanta segurança regulatória para o transportador e confira confiabilidade ao usuário na eficiência do modal aquaviário.

3.16.8. Nessa linha, propõe-se ajustes na legislação atual para aprimorar a ordenação do transporte aquaviário e conferir eficácia à instrumentos normativos já disponibilizados pelo legislador no que se refere à participação de embarcações estrangeiras no transporte de cargas pela cabotagem brasileira.

3.16.9. Assim, encaminha-se em anexo a esta Nota proposta de Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República, que muito mais do que disciplinar o que é interesse público para fins do inciso II do art. 9º da Lei nº 9.432, de 1997, cria um Programa estruturado de estímulo à cabotagem, com o estabelecimento de condições a serem observadas e de regras claras de compromisso a serem cumpridos pelas empresas brasileiras de navegação, visando proporcionar perenidade do serviço de transporte e segurança comercial para o Brasil, pois estarão atreladas às demandas logísticas locais, ofertando uma estrutura de custos mais adequada e viável para atender aos anseios do mercado em potencial redução no valor de frete.

3.16.10. Ressalta-se que o incremento de embarcações estrangeiras, operadas por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil para o transporte de cabotagem, é imprescindível para afastar do mercado interno a volatilidade do mercado internacional, proporcionando um serviço de transporte interno com regularidade, estabilidade e previsibilidade de preços.

3.16.11. Observou-se também algumas medidas de aprimoramento para as políticas de cabotagem implementadas por alguns países, que entende-se como possível serem ajustadas e incorporadas ao ordenamento aquaviário nacional, com grande potencial de desenvolvimento para a cabotagem brasileira, entre as quais:

I - A Licença temporária implantada pela Austrália em 2012, que permite acesso limitado a viagens costeiras predefinidas em um período de 12 meses, sendo obrigatório o mínimo de 5 viagens; e

II - Flexibilização das restrições de cabotagem marítima dentro da área de livre comércio de Xangai, promovida pela China desde 2013, possibilitando que navios, de propriedade de cidadãos chineses, registrados no exterior passam transportar contêineres entre Xangai e outros portos chineses. Dessa forma, garante-se que os navios poderão ser alcançados pela legislação chinesa por meio de seus proprietários.

3.16.12. Para tanto, as ações de estímulo à cabotagem constantes no Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República anexo têm por diretriz não só promover o equilíbrio da matriz logística do país, aumentando quantitativa e qualitativamente o transporte realizado por cabotagem, mas também:

I - reestruturar o mercado de cabotagem, com permissão de uso de embarcações de bandeira estrangeira para compor parcela da frota das Empresas Brasileiras de Navegação;

II - incentivar aumento da concorrência no mercado da cabotagem, com a redução de barreiras de entrada;

- III - reduzir custos de investimento em embarcações e facilitar a formação de frota;
- IV - aumentar a competitividade da cabotagem, com a equalização de custos em relação aos benefícios sociais e estratégicos para o país;
- V - disponibilizar maior oportunidade de emprego para marítimos nacionais, incentivando a formação e capacitação de marítimos;
- VI - fortalecer a indústria naval, incentivando a sua vocação no setor de manutenção e reparos;
- VII - desvincular as políticas de construção naval e de navegação de cabotagem para permitir maior possibilidade de ingresso de embarcações estrangeiras afretadas para o transporte de cargas pela cabotagem;
- VIII - adotar marítimos brasileiros para formação de parcela da tripulação nas embarcações de bandeira estrangeira em operação na cabotagem;
- IX - incentivar operações especiais de cabotagem e investimentos delas decorrentes para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira, a qual traduz-se em oportunidade para ingresso de novos players no mercado;
- X - promover inovação e desenvolvimento científico e tecnológico para o transporte aquaviário;
- XI - estimular a transparência e integridades pública e privada.

3.16.13. Neste sentido, dadas as competências deste Ministério para estabelecer as diretrizes para o afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação, de acordo com o estabelecido no art. 35 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 e no inciso III do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 9.676, de 2 de janeiro de 2019 e com fins de estruturar o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem – BR do MAR, disciplinando o interesse público para fins do disposto no inciso II, do art. 9º da Lei nº 9.432, de 1997, com elevada segurança jurídica para o setor, e autorizar o afretamento a casco nu sem lastro em embarcação de bandeira brasileira, de forma escalonada, foi elaborada a presente proposta de Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República, cuja minuta segue anexa a esta Nota técnica, juntamente com a Exposição de Motivos Interministerial e seu Anexo.

3.16.14. **Atendimento a Lei de Responsabilidade Fiscal**

3.16.14.1. Durante a estruturação do Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR e em cumprimento aos ditames do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram realizadas as tratativas junto a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias - SFPP do Ministério da Infraestrutura, responsável por administrar os recursos do Fundo da Marinha Mercante - FMM, nos termos do *inciso* XV, do art. 30 do Decreto nº 9.676/2019, e junto a Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, solicitando avaliação dos impactos das medidas que estavam sendo inicialmente aventadas a constarem no âmbito do Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem, denominado BR do MAR.

3.16.14.2. No entanto, as questões que possuíam algum impacto financeiro ou orçamentário foram retiradas da proposta ao longo das discussões com o Ministério da Economia, dada a ausência de espaço orçamentário e financeiro para a sua aprovação.

3.16.14.3. Também optou-se eliminar diversas outras propostas que constavam na versão inicial política de estímulo à cabotagem - BR do MAR e que eram vistas, por este DNHI, como importantes para o desenvolvimento de um transporte de cabotagem mais eficiente, mas que dada a realidade econômica e política atual não prosperaram ao longo das discussões.

3.16.14.4. Permaneceu dentro da política, entretanto fora do Projeto de Lei, a redução da alíquota do Imposto de Importação incidente sobre embarcações destinadas ao transporte de mercadorias (NCM - 8901.90.00) dos atuais 14% para 0%. A proposta foi enviada em paralelo para o Ministério da Economia, por meio do OFÍCIO Nº 48/2019/DNHI-SNPTA/SNPTA, que aprova e encaminha a NOTA TÉCNICA Nº 2/2019/DNHI-SNPTA/SNPTA (processo SEI nº 50000.056861/2019-39, tendo sido aprovada na 164ª Reunião do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior - Camex, na

data de 05 de novembro de 2019. Ressalta-se que a redução de alíquota do Imposto de Importação incidente sobre embarcações destinadas ao transporte de mercadorias foi feita pela Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (Letec) do Mercosul, que não gera impacto fiscal e orçamentário.

3.16.15. **As Metas do Programa BR do MAR**

3.16.15.1. Considerando o objetivo do programa de estímulo da cabotagem BR do MAR de incrementar a participação da cabotagem na matriz logística do Brasil e, consequentemente, otimizar escoamento das cargas que abastecem o mercado interno brasileiro, de forma equilibrada e eficiente, se faz necessário o estabelecimento de metas, que posteriormente servirão de base para a estruturação de indicadores de desempenho para que o desenvolvimento do programa possa ser avaliado.

3.16.15.2. Neste sentido, tendo como base as projeções oficiais de desenvolvimento econômico do país e o cenário atual do setor de marinha mercante e da indústria de construção naval nacionais, foram definidas as seguintes metas:

- I - Estabelecer a primeira operação especial na cabotagem brasileira até dezembro de 2020;
- II - Transportar 2,7 milhões de contêineres por ano em dezembro de 2022;
- III - Aumentar a frota em 40% até dezembro de 2022 (em tonelagem de porte bruto, desconsiderando o transporte petróleo bruto ou seus derivados básicos produzidos no País - *vide tópico próprio sobre o petróleo*-);

3.17. **Considerações e fundamentos técnicos, constitucionais e legais sobre o Projeto de Lei que institui o BR do MAR**

Quanto à forma - Projeto de Lei de Iniciativa do Presidente da República:

3.17.1. Durante a elaboração do política federal de estímulo à cabotagem consubstanciada no "Programa BR do MAR" estudou-se a possibilidade de edição de Medida Provisória para tratar do tema, dada a sua natureza de força de lei de efeito imediato.

3.17.2. A edição de Medida Provisória é disciplinada pelo art. 62 da Constituição Federal, que determina que em caso de relevância e urgência o Presidente da República pode adotar medida provisória, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional para apreciação e conversão em lei. Para a sua edição, devem ser observadas também as normas que regulam a elaboração de atos normativos dispostas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 e no Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017.

3.17.3. Especificamente sobre a ordenação do transporte aquaviário e a participação de embarcações estrangeiras no transporte de cabotagem, objeto desta Medida Provisória, a Constituição Federal prevê em seu art. 178, que:

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995).

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995).

3.17.4. Essa redação do art. 178 da CF sofreu alteração pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995, momento a partir do qual a navegação de cabotagem e navegação interior deixaram de ser privativas de embarcações nacionais, podendo ser explorada também por embarcações estrangeiras, na forma da lei.

3.17.5. O constituinte derivado, ao editar a Emenda Constitucional nº 7, de 1995 para reformar este dispositivo e permitir a participação de embarcações estrangeiras na cabotagem e navegação interior do país também restringiu que a regulamentação de matérias que viessem a ser objeto de emendas constitucionais promulgadas a partir daquela data, ocorresse por meio de Medida Provisória.

3.17.6. Assim, a EC nº 7, de 1995, fez incorporar o art. 246 em nossa Carta Magna, cuja redação vigente segue abaixo transcrita:

Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#)).

3.17.7. Durante os estudos realizados por esta equipe, identificou-se que o Supremo Tribunal Federal entende[2] que a vedação para edição de MP a que se refere o art. 246 só se aplica para alterações constitucionais que implicaram inovação do texto constitucional. Ou seja, o Supremo entende que seria possível a edição de Medida Provisória para regulamentar assuntos que já eram previstos na Constituição antes da alteração da sua redação, vedando apenas a edição de MP para aquilo que a nova redação constitucional inovou.

3.17.8. Nesse sentido, no nosso entender, como a inovação dada no caso do art. 178 teria ocorrido apenas no que diz respeito à participação de embarcações estrangeiras no transporte de cabotagem e interior no Brasil e, considerando que o legislador ordinário, ao regulamentar o art. 178 da Constituição Federal por meio da edição da Lei nº 9.432, de 1997, já previu que embarcações estrangeiras participem da cabotagem brasileira mediante contrato de afretamento, por viagem ou por tempo, quando configurado o interesse público (inciso II, do art. 9º da Lei nº 9.432, de 1997), a política federal formulada por esta Pasta da Infraestrutura, no escopo do BR do MAR, seria possível de ser editada por meio de Medida Provisória, pois consolida-se com a disciplina do conceito de interesse público, para fins do disposto no inciso II, do art. 9º da Lei nº 9.432, de 1997.

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:

(...)

II - quando verificado interesse público, devidamente justificado;

3.17.9. Por este nosso entendimento, apenas novas possibilidades de afretamento de embarcações estrangeiras sem amparo nos artigos nº 9 e 10 da Lei nº 9.432, de 1997, não poderiam ser criadas por meio de Medida Provisória, sob pena de declaração de sua inconstitucionalidade.

3.17.10. No entanto, durante as tratativas entre os ministérios para a tramitação do programa para a Presidência da República, foram incorporados novos dispositivos no projeto com o objetivo de viabilizar uma transição de políticas no tempo. Esses novos dispositivos alteram a Lei nº 9.432, de 1997 e permitem novas hipóteses de afretamento de embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, adicionalmente às hipóteses já previstas pelo legislador ordinário. Por esta razão, dado que tais dispositivos são fruto do alinhamento entre o Ministério da Infraestrutura e o Ministério da Economia para a viabilização da nova política de cabotagem, optou-se pela alteração de forma da proposta, passando para Projeto de Lei de Iniciativa do Presidente da República.

3.17.11. É importante que se destaque, nesse contexto, que a regulamentação do que é interesse público para fins do disposto no art. 9º, inciso II da Lei nº 9.432, de 1997, poderia ter sido estruturada por meio de ato normativo infralegal, mas dada a importância da política de estímulo à cabotagem delineada no âmbito do BR do MAR e o seu potencial para atrair novos investimentos, somadas à necessidade de conferir regularidade, previsibilidade e segurança jurídica para este setor, optou-se por estruturar o Programa de Estímulo à Cabotagem - BR do MAR, instrumentalizado em lei.

3.17.12. Ainda sobre o aspecto formal, cumpre esclarecer que entendemos que a medida é relevante e urgente, motivo pelo qual iniciamos a sua estruturação por meio de Medida Provisória. Não obstante, a sua alteração para Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República, conforme exposto acima, não prejudica a necessidade de registrar a relevância e urgência da medida, para que possa ser avaliada a conveniência de ser solicitada a tramitação da matéria em regime de urgência constitucional, com amparo no § 1º do artigo 64 da Constituição Federal:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

3.17.13. Sua relevância justifica-se no fato de que o estímulo ao transporte de cabotagem é prioritário para o desenvolvimento de uma matriz de transporte mais eficiente, para redução dos custos logísticos no país, o seu potencial para a otimização da utilização dos recursos públicos em investimentos em infraestrutura e incremento da participação privada nos projetos de infraestrutura logística. O potencial que a navegação de cabotagem oferece como solução logística e redução de gastos com investimentos realizados pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal em infraestrutura rodoviária e ferroviária foi considerado pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), tendo deliberado e opinado favoravelmente à qualificação e instituição da política federal de estímulo ao transporte de cabotagem, consubstanciada no programa de estímulo à cabotagem BR do MAR, como estrategicamente prioritária para o país e de relevante interesse público, conforme dispôs a Resolução nº 70, de 21 de agosto de 2019 no Diário Oficial da União de 30 de agosto de 2019.

3.17.14. No que diz respeito à urgência, destaca-se que o funcionamento e a dinâmica da cabotagem são estruturados quase que exclusivamente com investimentos privados, portanto, eventual demora na tramitação e início da vigência de uma nova estrutura regulatória e que tem potencial para reconfiguração do funcionamento do mercado fará com que o investidor suspenda ou cancele projetos e investimentos, até que a nova estrutura regulatória seja analisada e aprovada ao longo do processo legislativo ordinário no Congresso Nacional. Esse cenário não é desejável, pois refletirá em paralisação do mercado, com grande probabilidade de desequilíbrio na eficiência logística do país ao longo do transcurso do prazo do processo legislativo ordinário, motivo pelo qual recomenda-se seja solicitada a tramitação da matéria em regime de urgência constitucional, com amparo no § 1º do artigo 64 da Constituição Federal.

3.17.15. Por todas essas razões, ressalta-se a importância de que a nova política federal de estímulo à cabotagem, consubstanciada no Programa BR do MAR, seja aprovada e publicada, em sua integralidade, instrumentalizado em lei e em regime de urgência, assegurando aos investidores e usuários desse serviço a segurança e estabilidade necessárias para a continuidade do crescimento deste setor, que é sem dúvidas, um setor estratégico à economia nacional.

Quanto ao mérito - Visão analítica do Projeto de Lei:

3.17.16. A minuta do Projeto de Lei anexa está estruturada em quatro capítulos. O primeiro deles contém as disposições preliminares com as diretrizes, objetivos e regras preliminares para execução do Programa BR do MAR. No Capítulo II estão as hipóteses de afretamento que poderão ser realizadas pelo BR do MAR, os direitos e deveres aplicáveis a essas embarcações afretadas e as regras gerais aplicáveis a esses afretamentos. O capítulo III trata da autorização de uso temporário em áreas e instalações portuárias, para atendimento de operações especiais de cabotagem. E, por fim, o capítulo IV contém as disposições finais, propostas de alterações legais e as cláusulas de revogação e vigência da MP.

3.17.17. O Capítulo I institui o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem – BR do MAR e possui 4 artigos com as diretrizes, objetivos e as regras definidas para o funcionamento do programa.

3.17.18. No Capítulo II estão dispostas as hipóteses de afretamento de embarcação estrangeira, a tempo, de subsidiária integral de empresa brasileira de navegação no exterior e que configuram interesse público, para fins de concessão de autorização de afretamento nos termos do inciso II do art. 9º da Lei nº 9.432, de 1997. São elas:

- a) afretamento com lastro em tonelage de porte bruto de embarcações próprias da EBN, cuja proporção será definida em regulamento do Ministério da Infraestrutura;
- b) afretamento para substituir embarcação em construção no Brasil, até 200% a tonelage da embarcação em construção. Esta regra é complementar à regra de substituição já prevista na Lei nº 9.432, de 1997 e será considerada de interesse público se atender aos requisitos do BR do MAR;
- c) afretamento para substituir embarcação em construção fora do Brasil, até 100% da tonelage da embarcação em construção. Esta regra também permite que um novo

player comece a atuar no Brasil e receba outorga de autorização da ANTAQ, mesmo com embarcação em construção fora do país.

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 cem por cento da sua tonelage de porte bruto, na forma de regulamentação do Ministério da Infraestrutura;

e) afretamento para atendimento exclusivo de contratos de transporte de longo prazo, na forma de regulamento a ser editado pelo Ministério da Infraestrutura;

f) afretamento para atendimento de operações especiais e regulares de cabotagem pelo prazo de 36 meses, prorrogáveis por mais 12 meses, para o transporte de cargas em tipo, rota ou mercado não existente ou não consolidados, na forma de regulamento;

3.17.19. Ainda neste capítulo é estabelecida a configuração do interesse público para os afretamentos realizados por subsidiária integral estrangeiras, na forma estabelecida por esta lei, desde que:

a) seja atendido o percentual mínimo estabelecido para contratação de marítimos brasileiros nessas embarcações;

b) tenha contrato de seguro marítimo para cobertura da operação e das perdas e danos decorrentes de quaisquer fatos ou atos da navegação;

c) tais embarcações sejam submetidas à inspeções periódicas e cumpra as regras do programa.

3.17.20. É garantida, às embarcações afretadas no escopo do programa BR do MAR, a extensão dos direitos de receber o produto do AFRMM e do seu ressarcimento, de receber as mesmas condições comerciais para prestação dos serviços de praticagem e dos serviços de apoio portuário e de serem utilizadas para comprovar a existência ou disponibilidade de embarcação no Brasil, nos casos que especifica.

3.17.21. Também é prevista neste capítulo regra específica que determina a aplicação das regras trabalhistas do pavilhão (bandeira) da embarcação estrangeira afretada pelas regras do BR do MAR, para a tripulação brasileira embarcada nessas embarcações, ainda que o contrato de trabalho seja celebrado no Brasil.

3.17.22. Tal proposta tem como objetivo adequar as regras brasileiras às práticas internacionais, que garantem a aplicação das regras do registro da bandeira da embarcação às questões relacionadas às condições de trabalho, segurança e meio ambiente de trabalho.

3.17.23. Com esta regra pretende-se assegurar maior disponibilidade de navios na costa brasileira para atender a demanda nacional, com baixo custo operacional, ao mesmo tempo que promoverá, em conjunto com a previsão contida no inciso II do art. 9º desta proposta de Projeto de Lei, maior oferta de trabalho para os marítimos brasileiros.

3.17.24. A aplicação das regras de registro da bandeira (pavilhão) a todos os integrantes da tripulação embarcados em embarcação estrangeira nas regras do BR do MAR, inclusive os contratados no Brasil, também será estímulo às empresas de navegação brasileiras para que contratem marítimos nacionais nessas embarcações, mitigando o problema do grande número de marítimos desempregados em nosso país e, futuramente, a escassez desses profissionais nacionais para atender aos nossos interesses, como ocorre em países que desregulamentaram o setor e estão tentando reestruturá-lo.

3.17.25. Ressalta-se que, tradicionalmente, as regras trabalhistas aplicáveis aos marítimos de uma embarcação são vinculadas a sua bandeira de registro. Este princípio é previsto na Convenção Direito Internacional Privado - Código de Bustamante, de 1928, promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 18.871, de 13/08/1929 e também foi incorporado ao Regulamento (CEE) nº 3577/92, que disciplina o serviço de transporte marítimo de cabotagem para os países da União Europeia, estabelecido especificamente no item 1 do art. 3º.

Artigo 3

1 . Para os navios que efectuem cabotagem continental e para os navios de cruzeiro, todos os

assuntos relacionados com a tripulação serão da responsabilidade do Estado em que o navio esteja registado (Estado de bandeira), excepto no caso dos navios de menos de 650 toneladas brutas, aos quais poderão ser aplicadas as condições do Estado de acolhimento.

3.17.26. Importante mencionar que no Brasil essa questão é bastante discutida no poder judiciário, especialmente em navios de cruzeiros, dada a ausência de norma específica no Brasil que determine qual é a legislação aplicável dentro de embarcações estrangeiras que arvoem bandeiras estrangeiras.

3.17.27. Em julgado recente, o a 4ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho - TST (PROCESSO Nº TST-RR-1829-57.2016.5.13.0005 - Acórdão publicado em 01/02/2019), entendeu, com arrimo no art. 178 da CF e no princípio da isonomia, que regras internacionais promulgadas pelo Brasil, neste caso a Convenção Direito Internacional Privado - Código de Bustamante, de 1928 possui prevalência sobre a legislação brasileira, entendimento também fundamentado no Tema de Repercussão Geral nº 210, do Supremo Tribunal Federal. Essa questão foi objeto de apresentação de representante do Ministério Público do Trabalho no V Congresso Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário e Aquaviário realizado em junho deste ano em Pernambuco, quando foram apresentadas as considerações demonstrando a não aplicabilidade da legislação brasileira ao trabalhador brasileiro contratado para trabalhar em navio de cruzeiro:

I - por tratar-se de trabalho marítimo, com prestação de serviços em embarcação com registro em outro país;

II - porque não se cuida de empregado contratado no Brasil e transferido para trabalhar no exterior. O fato de a seleção e atos preparatórios terem ocorrido no Brasil não significa, por si só, que o local da contratação ocorreu em solo brasileiro; e

III - o princípio da norma mais favorável tem aplicação quando há antinomia normativa pelo concurso de mais de uma norma jurídica validamente aplicável a mesma situação fática, o que não é a hipótese do caso concreto, pois não há concorrência entre regras a serem aplicáveis, mas sim conflito de sistemas.

3.17.28. No entanto tal entendimento não é pacífico e ainda tem sido majoritário o entendimento de que, na ausência de legislação nacional específica sobre o tema, afasta-se a lei da bandeira e aplica-se o princípio do centro da gravidade, aplicando-se a legislação do país mais próximo ou onde permaneceu mais tempo, ou, ainda, a legislação mais benéfica, que geralmente, é a brasileira.

3.17.29. Destaca-se, porém, que a proposta contida na anexa minuta de Projeto de Lei, com arrimo na soberania e jurisdição nacional para definir quais são as regras aplicáveis em seu mar territorial, inclusive relacionadas aos aspectos sociais, trabalhistas e tributários, e adere às práticas internacionais do comércio marítimo mundial, bem como às regras contidas em Convenções Internacionais ratificadas pelo Brasil (código de Bustamante) ou em vias de ratificação (Convenção Internacional de Trabalho Marítimo - MLC /CTM-2006 - Projeto de Decreto - PDC nº 1101/2018 - Câmara dos Deputados). A previsão dessa regra trará maior segurança jurídica para o marítimo brasileiro contratado para tripular embarcação com bandeira estrangeira, em atividade no Brasil.

3.17.30. E, ainda, além de trazer segurança jurídica, prevê expressamente que deverão ser observadas as regras estabelecidas por organismos internacionais devidamente reconhecidos, referentes à proteção às condições de trabalho, segurança e meio ambiente a bordo de embarcações, o que afasta eventuais discussões sobre a inobservância das garantias mínimas trabalhistas e humanitárias no interior dessas embarcações.

3.17.31. Estados-sede das grandes empresas de navegação mundial não proíbem, em seus regramentos sobre o transporte marítimo, a utilização da 2ª bandeira e a aplicação das regras trabalhistas do país de registro da embarcação. Isto porque esta figura tem sido uma alternativa bastante eficaz na redução de custo operacional dessas embarcações, e, por conseguinte, garantia de maior vantagem competitiva[3] no mercado.

3.17.32. Em relação à tal ponto, destacamos que foram considerados os riscos decorrentes da aplicação de legislação nacional para o marítimo brasileiro e da legislação estrangeira para o marítimo estrangeiro, quando embarcados em uma mesma embarcação, como vem ocorrendo hoje, razão pela qual optou-se por garantir a isonomia jurídica entre os trabalhadores embarcados em um mesmo navio. Essa situação conferirá mais segurança jurídica ao operador do transporte e aos novos players que pretendem investir no Brasil, eliminando substancialmente a possibilidade que demandas judiciais trabalhistas venham onerar os custos de operação do transportador.

3.17.33. Neste capítulo ainda é transformada em lei a regra de suspensão automática e total do pagamento de tributos federais, sem a necessidade de registro de declaração de importação, para os afretamentos de embarcações autorizados a operar no transporte de cabotagem, pelo tempo que ela permanecer no país. Tal figura é conhecida como admissão temporária automática com suspensão total do pagamento dos tributos federais incidentes na importação e já é prevista em norma infralegal, publicada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (inc. I, do art. 5º da Instrução Normativa nº 1600, de 14 de dezembro de 2015). Por ter se tornado um incentivo importante para o setor, tanto por questões econômico-financeiras como para eliminação de burocracias e conferir celeridade no processo de afretamentos de embarcações estrangeiras, e dada a utilização desse navio para exploração de atividade econômica, importante que essa regra passe a ter *status* de lei e garanta maior segurança jurídica para os seus beneficiários.

3.17.34. O Capítulo III do Projeto confere poderes para a Administração de Porto Organizado pactuar o uso temporário de área e instalações portuárias localizadas dentro da poligonal do Porto, com a finalidade de viabilizar a movimentação de novas cargas, novas rotas e mercados ainda não atendidos ou consolidados no transporte de cabotagem.

3.17.35. A proposta permitirá a utilização da área pelo prazo máximo de 48 meses, improrrogáveis, sem necessidade de realização de procedimento licitatório, como forma de "teste de mercado".

3.17.36. Sobre este tema destacamos que a Antaq, por meio da Resolução nº 7, de 30 de maio de 2016, já disciplina o que é uso temporário de áreas e instalações portuárias contidas na poligonal do porto organizado, em seus artigos 2º, XXVII, e 25 a 35.

3.17.37. Pela referida Resolução, o uso temporário destina-se à situação de ausência de mercado já amadurecido, traduzindo-se em alternativa operacional capaz de atender às peculiaridades técnico-econômicas do porto para incremento de oferta de movimentação de cargas.

3.17.38. Observe-se que esta situação é de extrema relevância e interesse público, dado que viabiliza a exploração das áreas e instalações portuárias com o fim específico de estimular a migração de movimentação de cargas do modal rodoviário para o modal aquaviário.

3.17.39. Dada a finalidade que se pretende com o uso temporário de área e instalações portuárias e o interesse público envolvido, uma vez que fomentará maior utilização do modal aquaviário de cargas e a indução de novos mercados e rotas ainda não existentes, ofertando interligação de um ponto a outro do país com todos os benefícios atrelados ao transporte marítimo (baixo custo, baixo impacto ambiental, baixo risco para a carga, etc), entendemos pela pertinência da dispensa da licitação para o uso temporário dessas áreas e instalações, nas condições estabelecidas, conforme legislação já vigente (§6º do art. 6º e artigos 7º e 9º a 13 da Lei nº 12.815 de 5 de junho de 2013 e inc. XXI do art. 37 da CF).

3.17.40. Para a celebração dos contratos desta natureza será exigido, no entanto, a realização de processo seletivo simplificado caso exista mais de um interessado na utilização da área e não seja possível alocar todos eles de forma concomitante.

3.17.41. Os critérios que serão utilizados para a escolha da melhor proposta deverá observar o interesse público e os interesses do porto, assegurada a isonomia e impessoalidade no certame.

3.17.42. A área autorizada para uso temporário implicará no pagamento das tarifas portuárias pertinentes.

3.17.43. Ao pagamento pela utilização da área poderá ser adicionada parcela relativa ao custo de oportunidade de ocupação da área definido pela autoridade portuária competente, montante que permitirá que a Administração Portuária gere valor agregado às tratativas de atração de novas cargas atendidas pelo transporte de cabotagem.

3.17.44. Também deverá ser levada em consideração, para a autorização do uso temporário de área para movimentação de cargas e rotas não consolidadas, a área de influência de outras instalações portuárias que eventualmente já atendam a carga e já façam a movimentação pretendida.

3.17.45. Importante condição afeta a esse tipo de exploração é a possibilidade de alfandegamento em nome próprio ou em nome da administração portuária pública. Essa medida visa dar segurança jurídica ao parceiro privado de que ele poderá adotar a opção que melhor adequa às condições de sua operação, bem como prover a operação temporária dos requisitos necessários ao alfandegamento.

3.17.46. Por fim, vale acrescentar que a partir dessa previsão legal expressa disciplinando a figura do uso temporário de área ou instalação portuária para fins de viabilização de carga, rota ou mercado ainda inexistente ou não consolidado no transporte de cabotagem (lei específica), entendemos que estarão supridas as discussões judiciais que julgaram pela ilegalidade dos artigos 2º, XXVII, e 25 a 35 da Resolução nº 7, de 30 de maio de 2016, com espeque na ausência de previsão legal específica para esse tipo de autorização (ex: Apelação Cível nº [0039522-15.2016.4.02.5001](#) - 3ª Vara Federal Cível - TRF 2º Região, publicado em 18/02/2019).

3.17.47. Em disposições finais, no capítulo IV do Projeto de Lei, determina-se que órgãos e entidades públicas que atuam nos portos e instalações portuárias adotem atos normativos, procedimentos e rotinas de trabalho, bem como atividades de fiscalização e de liberação de bens e produtos que visem redução da complexidade e custo das operações relacionadas à cabotagem, quando comparada com as operações de comércio exterior. Esta é uma medida de estímulo à desburocratização do transporte de cargas por cabotagem, mirando maior eficiência das operações nos portos e instalações portuárias brasileiras a ela relacionadas e a redução do custo econômico ou social da atividade, tanto para o erário como para o cidadão. Destaca-se que a proposta trata-se de mais um estímulo à política de desburocratização adotada e que está em execução pelo Governo Federal, disciplinada na Lei nº 13.726 de 8 de outubro de 2018.

3.17.48. Outra medida de desburocratização é dada mediante a permissão de acesso ao Ministério da Infraestrutura e Antaq a dados e informações que possibilitem a formulação de políticas públicas, fiscalização e regulação do setor de transporte aquaviário. Esta medida visa permitir melhor um aproveitamento das informações já declaradas e disponibilizadas pelos diversos usuários e disponíveis nos órgãos, para a formulação de políticas públicas, fiscalização e regulação do setor de transporte aquaviário.

3.17.49. Também é proposta como medida de desburocratização a atualização da Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968, para permitir que a comprovação de entrega e recebimento de mercadoria possa se dar por meio eletrônico. A atual redação desta lei, que dispõe sobre as duplicatas e dos atos e documentos necessários para a sua cobrança judicial, acaba exigindo a guarda e posse do "canhoto" do documento de entrega e recebimento da mercadoria, em papel, por muitos anos. Entendemos que esta realidade não é compatível com as opções de instrumentos eletrônicos que o mercado já disponibiliza e que podem garantir a mesma confiabilidade quanto à comprovação da entrega da mercadoria, de forma muito mais célere e eficiente.

3.17.50. Ainda neste capítulo, estão contidas as propostas de alteração na Lei nº 9.432, de 1997, na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, na Lei nº 10.893, de 2004, e na Lei nº 5.474, de 1968;

3.17.51. Dentre as alterações legais propostas, referentes ao BR do MAR, destacam-se:

a) É criado o conceito e a natureza jurídica da Empresa Brasileira de Investimento na Navegação - EBN-i (art. 2º, XV e §§ 13 a 15 do art. 11). A proposta visa permitir que pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, possa atuar no mercado de fretamentos de embarcações para empresas brasileiras de navegação ou empresas estrangeiras e fazer jus aos benefícios do REB e pré-REB previstas na Lei nº 9.432, de 1997. Essa é uma demanda de mercado que visa viabilizar que empresas de investimentos a se instalem no país para investirem capital em frota de embarcações, não para operarem essa frota, mas para fretar tais embarcações para terceiros (empresas de navegação). É um estímulo à indústria da construção naval brasileira, para a marinha mercante e tem reflexos positivos na geração de emprego e renda para o país.

b) Incluiu-se no art. 10 da Lei nº 9.432, de 1997, a proposta de transição de políticas solicitada pelo Ministério da Economia, que permite o afretamento gradual de embarcações estrangeiras a casco nu, com suspensão de bandeira, sem lastro em embarcações próprias. Este foi o ponto de alinhamento entre as Pastas.

c) Determina-se a publicidade do recebimento e destinação dos recursos originados do AFRMM e que são destinados aos fundos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 17 da Lei 10.893, de 2004.

d) Em relação ao art. 19 da Lei 10.893, de 2004 são feitas alterações para:

- **inc. I, alínea a:** Ampliar as opções de aplicação dos recursos existentes nas contas vinculadas, a pedido da empresa titular da conta, as quais, em breve síntese, passará

a permitir a utilização dos recursos para cobertura do contrato de construção entre EBN e estaleiro (com acompanhamento das etapas da obra) e para aquisição de embarcação pronta (que inclui o ressarcimento dos custos e despesas formadores do preço de venda da embarcação, desobrigando a necessidade da pré-existência de contrato de construção firmado entre estaleiro e EBN).

- **inc. I, alínea b:** permitir a cobertura do valor de aquisição e instalação de equipamentos necessários, nacionais ou importados, para a embarcação em processo de modernização e reparação, incluindo os custos de sua instalação na embarcação.
- são incluídas mais **3 novas alíneas no inciso I**, que permitem a utilização dos recursos das contas vinculadas para: manutenção, inclusive preventiva, de embarcação própria ou afretada; como garantia à instituições financeiras para assegurar contrato de financiamento de construção de embarcação em estaleiro brasileiro e; para reembolsar valores pagos anualmente pelas EBNs a título de prêmio e encargos de seguro e resseguro contratado para cobertura de cascos e máquinas de embarcações próprias ou afretadas.
- **é incluído o § 5º:** que cria regra que limita a utilização dos recursos da conta vinculada para aplicação, pela empresa beneficiária dos recursos, exclusivamente em embarcação a ser utilizada no mesmo tipo de navegação de cabotagem, longo curso ou interior geradoras dos recursos para a respectiva conta vinculada. Ou seja, se o recurso da empresa é gerado na navegação de cabotagem somente poderá ser utilizado para as hipóteses legais que envolvam a navegação de cabotagem e assim também para os outros tipos de navegação. Esta é uma medida que visa evitar a utilização dos recursos da conta vinculada em embarcações que atuem em mercados que não têm direito ao AFRMM (ex. apoio portuário e marítimo) e, com isso, elimine-se eventualidades de atuação anticompetitivas no transporte aquaviário nacional.
- **é incluído o § 6º:** para permitir que o CDFMM habilite outras instituições financeiras para que recebam os depósitos em contas vinculadas, nos termos de regulamentação do próprio CDFMM.
- **é incluído o § 7º:** que disciplina que ato do CDFMM disporá sobre as diretrizes e os critérios a serem observados pelo agente financeiro do FMM para a análise e a movimentação dos recursos financeiros das contas vinculadas e os procedimentos para acompanhamento da destinação desses recursos, os quais deverão incluir a necessidade de apresentação, pelos armadores, de programa anual de aplicação de recursos detalhado por ações previstas e cronograma mensal de desembolso.

e) No artigo 26 são feitas alterações que permitirão a utilização dos recursos do Fundo da Marinha Mercante para:

- **item 2 da alínea a, do inciso I:** empréstimos feitos por meio dos agentes financeiros do FMM para empresas brasileiras de navegação, de forma prioritária, para a docagem de embarcações no Brasil;
- **alínea d, do inciso I:** empréstimos feitos por meio dos agentes financeiros do FMM para empresas públicas não dependentes vinculadas ao Ministério da Defesa para construção e reparos, em estaleiros brasileiros, de embarcações auxiliares, hidrográficas, oceanográficas, e de embarcações a serem empregadas na proteção do tráfego marítimo. Trata-se de importante medida, uma vez que possibilitará que os recursos do FMM sejam aplicados em investimentos em frota nacional que proverá a proteção do mar territorial brasileiro e da soberania nacional;
- **alínea f, do inciso I:** empresa brasileira para a docagem de embarcações de aplicação comercial, industrial ou extrativista, no interesse do desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval;
- **alínea l, do inciso I:** outras aplicações em investimentos, no interesse da Marinha Mercante e da indústria de construção naval brasileiras, disciplinando que os critérios para o seu enquadramento serão definidos em regulamento. A indicação legal de que os critérios para utilização dessa hipótese de acesso aos recursos do FMM estarão definidas em regulamento é fundamental e estratégica para permitir o atendimento de forma tempestiva a dinâmica das demandas destes setores,

proporcionando condições de negócios às empresas e estaleiros nacionais, sobretudo em momento de queda nas demandas e ociosidade de parte da indústria.

- **alínea m, do inciso I:** empréstimos feitos por meio dos agentes financeiros do FMM para qualquer empresa de capital estrangeiro, para construção, jumborização, conversão, modernização, docagem ou reparação, quando realizadas por estaleiro brasileiro.

f) Proposta de atualização da Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968, para permitir que a comprovação de entrega e recebimento de mercadoria possa se dar por meio eletrônico, na forma de regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo. A atual redação desta lei, que dispõe sobre as duplicatas e dos atos e documentos necessários para a sua cobrança judicial acaba exigindo que a guarda e posse do "canhoto" do documento de entrega e recebimento da mercadoria, em papel, o que resulta em excesso de burocracia e de processos operacionais e logísticos para colher a assinatura do recebedor da mercadoria naquele papel, garantir o retorno desse papel assinado para a embarcação e, posteriormente, para a sede da empresa que demandou o serviço de transporte, situação e excesso de burocracias que entendemos não ser compatível mais com a realidade de mercado e com as opções de instrumentos informativos e tecnológicos que podem garantir a mesma confiabilidade quanto a comprovação da entrega da mercadoria, e ainda de forma muito mais célere e eficiente.

3.17.52. Estas são as matérias contidas no Programa de Estímulo à Cabotagem - BR do MAR.

3.17.53. Passa-se a analisar no item 4 a seguir as propostas de alteração legal e fundamentação relativas à criação de cargos de diretores no quadro da Antaq e as modificações das competências e estrutura do DNIT, que também estão contidas neste Projeto de Lei.

4. ANÁLISE 2 - ALTERAÇÕES NA LEI Nº 10.233, 2001, PARA CRIAÇÃO DE DOIS CARGOS DE DIRETORES AO QUADRO DA ANTAQ E PARA A MODIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA DO DNIT

4.1. Ao longo da formulação da proposta de ato normativo para instituição da política federal consubstanciada no Programa de Estímulo à Cabotagem - BR do MAR e, em paralelo, durante a formulação da Medida Provisória que disciplinaria a criação de cargos de diretores no quadro da Antaq e as modificações das competências e estrutura do DNIT, o Ministério da Infraestrutura entendeu que seria mais adequada a aglutinação das duas propostas em um único ato normativo.

4.2. Assim, passamos a expor as modificações que se pretende operar na Lei nº 10.233/2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, e dá outras providências.

4.3. Dispõe a redação do art. 53 da citada lei que a Diretoria da Antaq será composta por um Diretor-Geral e dois Diretores. Com o advento da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que trata da gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras, o art. 6º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, foi alterado para prever que a composição padrão dos órgãos máximos de direção das Agências Reguladoras terá cinco Diretores, sendo um deles o seu Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral.

4.4. Entretanto, a referida disposição da Lei nº 13.848, de 2019, não alcançou a Diretoria Colegiada da Antaq, dessa forma, permanecendo em apenas três o quantitativo de Diretores da Agência (art. 43).

4.5. No que tange às competências do Departamento de Infraestrutura de Transportes, faz-se mister corrigir uma distorção histórica do setor aquaviário que deixou a competência de natureza operacional, que incluía a responsabilidade por executar, direta ou indiretamente, obras portuárias, especialmente dragagens, sob a tutela de um Órgão formulador de política pública. Em um contexto de necessidade do Governo Federal de retomar investimentos públicos nos Portos Brasileiros, a extinta Secretaria de Portos criada em 2007 concentrou sob seu rol de responsabilidades as atividades de execução direta de obras de infraestrutura aquaviária, concentrando assim as competências de formulador da política e braço operacional de obras; modelo que não se observa em outros setores de transporte sob a gestão do

atual Ministério da Infraestrutura. Assim, e considerando as enormes demandas da infraestrutura de transportes nacional que precisa de um Ministério que se concentre na formulação de políticas públicas que orientarão a expansão de seus setores tutelados; faz-se mister corrigir tal distorção de modo a buscar a imediata realocação das citadas competências em órgão com expertise para tal atividade: o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. Nesse sentido, buscou-se, por meio da presente proposta, transferir ao DNIT a competência para executar direta ou indiretamente ações e programas de construção, ampliação, reforma e modernização da infraestrutura portuária.

4.6. Tal transferência possibilitará a essa Autarquia praticar atos como, por exemplo, projetar, acompanhar e executar, direta ou indiretamente, obras ou serviços de engenharia em portos organizados, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério da Infraestrutura e autorizados pelo Orçamento Geral da União; executar, direta ou indiretamente, ações e programas de manutenção, adequação e ampliação dos acessos aquaviários aos portos; acompanhar, monitorar e avaliar a execução físico-financeira das obras e serviços de infraestrutura portuária, dragagem, sinalização náutica e balizamento nos acessos aquaviários aos portos, incluindo canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio, acessos a berços e berços de atracação; elaborar, analisar e aprovar estudos, projetos de engenharia, orçamentos, planos de trabalho e termos de referência, para execução direta e indireta de obras e serviços de infraestrutura portuária, inclusive dragagem, sinalização e balizamento nos acessos aquaviários aos portos; gerir atividades relativas ao processo de licenciamento ambiental de obras e serviços de infraestrutura portuária e dragagem marítima. Tais funções abrangem todos os contratos, convênios, termos de compromisso, termos de execução descentralizada e similares, estejam vigentes ou não, bem como abrange a competência para prestar contas, prestar informações, efetuar pagamentos vincendos ou já vencidos, realizar reconhecimento de dívidas e executar quaisquer outras atividades relacionadas às matérias de infraestrutura portuária/aquaviária, dragagem e meio ambiente.

4.7. Como já explicitado, a disposição da Lei nº 13.848, de 2019, que padronizou em cinco Diretores a composição dos órgãos máximos de direção das Agências Reguladoras não alcançou a Diretoria Colegiada da Antaq, que permanece com apenas três Diretores. A título de comparação, atualmente a Antaq é a Agência Reguladora que detém o menor quadro de Diretores.

4.8. Em regra, o processo de decisório das Agências Reguladoras têm caráter colegiado, como preceitua a Lei nº 9.986, de 2000. Ocorre que na hipótese de eventual impedimento de ao menos um dos Diretores, tendo em vista a necessidade de deliberação por maioria absoluta de seus membros, o processo decisório da Antaq pode restar prejudicado, uma vez que a tomada decisão por dois Diretores, ainda que possível, não se mostra aconselhável, pois fragiliza o processo, ainda que ocorra a concordância de mérito entre esses Diretores. De outro modo, na ocorrência de divergência quanto ao mérito entre os dois Diretores, um deles, usualmente o Diretor-Geral ou seu substituto, poderá exercer o voto de qualidade, o que não se mostra desejável por contrariar justamente o caráter colegiado que as decisões das Agências devem ter, visto que nessa hipótese um dos Diretores estará sempre vencido. Situação ainda mais gravosa pode ocorrer se eventual impedimento repousar sobre mais de um Diretor, o que na prática obsta absolutamente o processo decisório da Antaq.

4.9. Outro ponto a se destacar recai sobre as atuais atribuições da Antaq, que foram majoradas de forma significativa com o advento da “Nova Lei dos Portos”, como se observa a seguir:

“Lei nº 12.815, de junho de 2013

Art. 6º (...)

§ 2º Compete à Antaq, com base nas diretrizes do poder concedente, realizar os procedimentos licitatórios de que trata este artigo.

§ 3º Os editais das licitações de que trata este artigo serão elaborados pela Antaq, observadas as diretrizes do poder concedente.

Art. 9º Os interessados em obter a autorização de instalação portuária poderão requerê-la à Antaq a qualquer tempo, na forma do regulamento.

§ 1º Recebido o requerimento de autorização de instalação portuária, a Antaq deverá:

I - publicar o extrato do requerimento, inclusive na internet; e

II - promover a abertura de processo de anúncio público, com prazo de 30 (trinta) dias, para identificar a existência de outros interessados na obtenção de autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes.”

"Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013"

Art. 3º Sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação específica, compete à Antaq:

I - analisar a transferência de titularidade de contratos de concessão, de arrendamento ou de autorização;

II - analisar as propostas de realização de investimentos não previstos nos contratos de concessão ou de arrendamento;

III - arbitrar, na esfera administrativa, os conflitos de interesses e as controvérsias sobre os contratos não solucionados entre a administração do porto e a arrendatária;

IV - arbitrar, em grau de recurso, os conflitos entre agentes que atuem no porto organizado, ressalvadas as competências das demais autoridades públicas;

V - apurar, de ofício ou mediante provocação, práticas abusivas ou tratamentos discriminatórios, ressalvadas as competências previstas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011;

VI - elaborar o relatório de que trata o § 5º do art. 57 da Lei nº 12.815, de 2013, e encaminhá-lo ao poder concedente;

VII - analisar e aprovar a transferência de controle societário de contratos de concessão, de arrendamento e de autorização; e

VIII - arbitrar, na esfera administrativa, os conflitos de interesse e as controvérsias não solucionados entre a administração do porto e o autorizatário.

Parágrafo único. A Antaq seguirá as orientações do plano geral de outorgas para a realização:

I - das licitações de concessão e de arrendamento; e

II - das chamadas públicas para autorização de instalações portuárias."

4.10. Assim, nos últimos anos a Antaq tem exercido papel de protagonismo na viabilização de investimentos no setor portuário, organizando diversos leilões de arrendamentos de áreas portuárias, amplamente noticiados na imprensa.

4.11. Segundo consta no Relatório de Gestão do ano 2018 da Agência, disponível em seu sítio eletrônico na internet, os investimentos dos leilões em andamento somam o valor estimado de R\$ 1.927.667.300,21 (um bilhão novecentos e vinte e sete milhões seiscentos e sessenta e sete mil e trezentos reais e vinte e um centavos).

4.12. Constata-se, portanto, que, tanto em caso de novas licitações como nos de repactuação de contratos, a Antaq teve suas atribuições majoradas, o que, por vezes, ocasiona, devido ao volume de demandas a serem decididas pelo colegiado, verdadeiro gargalo no processo decisório, haja vista o quantitativo reduzido de apenas três Diretores.

4.13. Dado esses fundamentos, a proposição de alteração na Lei nº 10.233, de 2001 *objetiva mitigar tal ponto fragilidade no processo decisório da Antaq, por meio do acréscimo de dois cargos de Diretores ao quadro da Agência.*

4.14. Sobre esse ponto que a presente proposta ***expressamente prevê a criação dos dois cargos de Diretores se dará por meio da transformação de cargos, isto é, sem aumento de despesas.***

4.15. Entende-se que a implementação da medidas proposta é benéfica ao segmento de transportes aquaviário como um todo, proporcionando maior segurança jurídica e celeridade na tramitação processual, além do fortalecimento institucional da Antaq, em linha com os preceitos do Decreto n.º 9.739, de 28 de março de 2019, *in verbis*:

"Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se fortalecimento da capacidade institucional o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria de suas condições de funcionamento, compreendidas as condições de caráter organizacional, e que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais, especialmente na execução dos programas do plano plurianual.

(...)

§ 2º O fortalecimento da capacidade institucional será alcançado por meio:

I - da criação e da transformação de cargos e funções ou de sua extinção, quando vagos;"

24. O referido Decreto n.º 9.739, de 2019, estabelece ainda o trâmite a ser observado quando há proposta de criação de cargos e funções:

Art. 3º As propostas de atos que tratem das matérias elencadas no § 2º do art. 2º serão encaminhadas ao Ministério da Economia e, quando couber, serão submetidas à apreciação da Casa Civil da Presidência da República, nos termos do disposto no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, e conterão:

I - a justificativa da proposta, caracterizada a necessidade de fortalecimento;

II - a identificação sucinta dos macroprocessos, dos produtos e dos serviços prestados pelos órgãos e pelas entidades; e

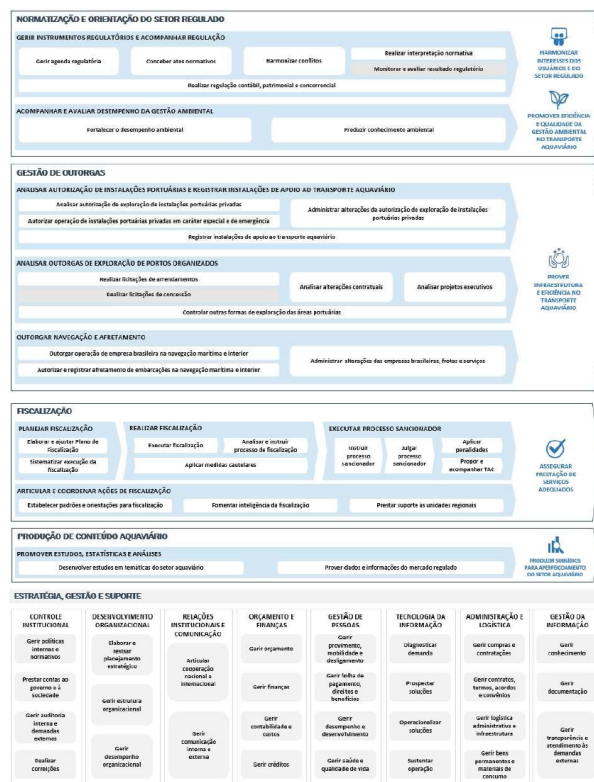
III - os resultados a serem alcançados com o fortalecimento institucional.

Parágrafo único. O Ministério da Economia analisará as propostas com base nas diretrizes do art. 2º, emitirá parecer sobre sua adequação técnica e orçamentária e proporá ou adotará os ajustes e as medidas que forem necessários à sua implementação ou seu prosseguimento.

4.25. Os macroprocessos da Antaq estão listados na Cadeia de Valor adotada pela Agência (Figura 01), sendo eles: Normatização e orientação do setor regulado; Gestão de outorgas; Fiscalização; Produção de conteúdo aquaviário; Estratégia, gestão e suporte.

4.26. Os produtos e serviços prestados pela Agência são os valores prestados à sociedade produzidos a partir dos macroprocessos, tais como: Harmonizar interesses dos usuários e do setor regulado; Promover eficiência e qualidade da gestão ambiental no transporte aquaviários; Promover infraestrutura e eficiência no transporte aquaviário; Assegurar a prestação de serviço adequado; e produzir subsídios para o aperfeiçoamento do setor aquaviário.

Figura 01: Cadeia de Valor da ANTAQ



([link](http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Cadeia-de-Valor-v1.10-11.11-FINAL-SOMENTE-A-CADEIA.pdf) <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Cadeia-de-Valor-v1.10-11.11-FINAL-SOMENTE-A-CADEIA.pdf>)

4.16. Em relação aos resultados a serem alcançados com o fortalecimento institucional, cabe ressaltar que o objetivo do acréscimo de dois cargos de Diretores ao quadro da Agência é a mitigação da fragilidade no processo decisório da Antaq, de forma a proporcionar maior segurança jurídica ao setor, viabilizando investimentos no setor portuário e maior celeridade na tramitação processual.

4.17. Noutro sentido, a criação de cargos deve observar o disposto no §1º do art. 169 da Constituição Federal que dispõe:

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

4.18. A Lei n.º 13.707, de 2018 (Lei Orçamentária de 2019) expressamente entende cumprida a exigência de que trata o art. 169, §1º, II da Constituição para os casos de mera transformação de cargos que não impliquem em aumento de despesa, *verbis*:

"Art. 101. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observado o inciso I do referido parágrafo, bem como as condições estabelecidas no art. 98 desta Lei, ficam autorizados:

I - a transformação de cargos e funções, que justificadamente, não impliquem em aumento de despesa;"

4.19. Em se tratando do atendimento ao inciso I §1º do art. 169 da Constituição, bem como ao art. 17 c/c art. 16, I da Lei Complementar n.º 101, de 2000, além das exigências de que trata o Decreto n.º 9.191, de 2017, e de forma a estimar o impacto orçamentário-financeiro com a implementação da proposta foi elaborada a Tabela 1 abaixo, considerando os valores estabelecidos na Lei nº 11.526, de 2007, que fixa a remuneração dos cargos e funções comissionadas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

4.20. Ressalta-se que a Lei nº 9.986, de 2000, classificou os cargos dos membros das Diretorias das Agências como cargos Comissionados de Direção – CD, sendo subclassificados em “CD I” para o Diretor-Geral e “CD II” para os demais Diretores.

Tabela 1: estimativa do impacto orçamentário-financeiro

Cargo	Qtd.	Valor Unitário (R\$)	Total Mensal (R\$)	13º Salário (R\$)	Acréscimo de 1/3 de férias (R\$)	Total Anual (R\$)	Total Triênio (R\$)
CD II	2	16.560,54	33.121,08	33.121,08	9.936,32	440.510,36	1.321.531,08

4.21. No que se refere ao cumprimento do inciso V, alíneas a, 1 e 2; b, 1 e 2, do art. 32 do Decreto nº 9.191, de 2017, a proposta foi considerada nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, estando, portanto, adequada à lei orçamentária anual e compatível com o plano plurianual e com o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4.22. Em face da transformação de cargos que ora se propõe, cabe esclarecer que não haverá majoração do orçamento previsto, mas sim uma redução de R\$ 293,00 (duzentos e noventa e três reais) mensais no montante total pago aos cargos comissionados atualmente existentes na Agência Reguladora.

4.23. As Figuras 2 e 3 apresentam simulações demonstrando o impacto da despesa com a proposta. A Figura 2 apresenta a situação atual, já a figura 3 (a partir da sexta coluna) compara a situação atual, com valores atualizados em 2019, e a situação futura em caso de implementação da proposta.

Figura 2: Simulação da Situação Atual

Situação Atual							
Nº QUADRO RESUMO DOS QUANTITATIVOS E DOS CUSTOS DE CARGOS COMISSONADOS DE CARGOS COMISSONADOS TÉCNICOS DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ							
CODIGO	Valor (R\$)	SITUAÇÃO LEGAL (Decreto nº 4.102, de 11 de fevereiro de 2006)	Valor total (R\$)	SITUAÇÃO LEGAL (Decreto nº 4.102, de 11 de fevereiro de 2006)	Valor total (R\$)	SITUAÇÃO LEGAL (Decreto nº 4.102, de 11 de fevereiro de 2006)	Valor total (R\$)
CD I	15.925,04	1	15.925,04	1	15.925,04	1	15.925,04
CD II	15.925,04	2	15.925,04	2	15.925,04	2	15.925,04
CD III	15.925,04	3	15.925,04	3	15.925,04	3	15.925,04
CD IV	15.925,04	4	15.925,04	4	15.925,04	4	15.925,04
CD V	15.925,04	5	15.925,04	5	15.925,04	5	15.925,04
CD VI	15.925,04	6	15.925,04	6	15.925,04	6	15.925,04
CD VII	15.925,04	7	15.925,04	7	15.925,04	7	15.925,04
CD VIII	15.925,04	8	15.925,04	8	15.925,04	8	15.925,04
CD IX	15.925,04	9	15.925,04	9	15.925,04	9	15.925,04
CD X	15.925,04	10	15.925,04	10	15.925,04	10	15.925,04
CD XI	15.925,04	11	15.925,04	11	15.925,04	11	15.925,04
CD XII	15.925,04	12	15.925,04	12	15.925,04	12	15.925,04
CD XIII	15.925,04	13	15.925,04	13	15.925,04	13	15.925,04
CD XIV	15.925,04	14	15.925,04	14	15.925,04	14	15.925,04
CD XV	15.925,04	15	15.925,04	15	15.925,04	15	15.925,04
CD XVI	15.925,04	16	15.925,04	16	15.925,04	16	15.925,04
CD XVII	15.925,04	17	15.925,04	17	15.925,04	17	15.925,04
CD XVIII	15.925,04	18	15.925,04	18	15.925,04	18	15.925,04
CD XIX	15.925,04	19	15.925,04	19	15.925,04	19	15.925,04
CD XX	15.925,04	20	15.925,04	20	15.925,04	20	15.925,04
CD XXI	15.925,04	21	15.925,04	21	15.925,04	21	15.925,04
CD XXII	15.925,04	22	15.925,04	22	15.925,04	22	15.925,04
CD XXIII	15.925,04	23	15.925,04	23	15.925,04	23	15.925,04
CD XXIV	15.925,04	24	15.925,04	24	15.925,04	24	15.925,04
CD XXV	15.925,04	25	15.925,04	25	15.925,04	25	15.925,04
CD XXVI	15.925,04	26	15.925,04	26	15.925,04	26	15.925,04
CD XXVII	15.925,04	27	15.925,04	27	15.925,04	27	15.925,04
CD XXVIII	15.925,04	28	15.925,04	28	15.925,04	28	15.925,04
CD XXIX	15.925,04	29	15.925,04	29	15.925,04	29	15.925,04
CD XXX	15.925,04	30	15.925,04	30	15.925,04	30	15.925,04
CD XXXI	15.925,04	31	15.925,04	31	15.925,04	31	15.925,04
CD XXXII	15.925,04	32	15.925,04	32	15.925,04	32	15.925,04
CD XXXIII	15.925,04	33	15.925,04	33	15.925,04	33	15.925,04
CD XXXIV	15.925,04	34	15.925,04	34	15.925,04	34	15.925,04
CD XXXV	15.925,04	35	15.925,04	35	15.925,04	35	15.925,04
CD XXXVI	15.925,04	36	15.925,04	36	15.925,04	36	15.925,04
CD XXXVII	15.925,04	37	15.925,04	37	15.925,04	37	15.925,04
CD XXXVIII	15.925,04	38	15.925,04	38	15.925,04	38	15.925,04
CD XXXIX	15.925,04	39	15.925,04	39	15.925,04	39	15.925,04
CD XL	15.925,04	40	15.925,04	40	15.925,04	40	15.925,04
CD XLI	15.925,04	41	15.925,04	41	15.925,04	41	15.925,04
CD XLII	15.925,04	42	15.925,04	42	15.925,04	42	15.925,04
CD XLIII	15.925,04	43	15.925,04	43	15.925,04	43	15.925,04
CD XLIV	15.925,04	44	15.925,04	44	15.925,04	44	15.925,04
CD XLV	15.925,04	45	15.925,04	45	15.925,04	45	15.925,04
CD XLVI	15.925,04	46	15.925,04	46	15.925,04	46	15.925,04
CD XLVII	15.925,04	47	15.925,04	47	15.925,04	47	15.925,04
CD XLVIII	15.925,04	48	15.925,04	48	15.925,04	48	15.925,04
CD XLIX	15.925,04	49	15.925,04	49	15.925,04	49	15.925,04
CD L	15.925,04	50	15.925,04	50	15.925,04	50	15.925,04
CD LI	15.925,04	51	15.925,04	51	15.925,04	51	15.925,04
CD LII	15.925,04	52	15.925,04	52	15.925,04	52	15.925,04
CD LIII	15.925,04	53	15.925,04	53	15.925,04	53	15.925,04
CD LIV	15.925,04	54	15.925,04	54	15.925,04	54	15.925,04
CD LV	15.925,04	55	15.925,04	55	15.925,04	55	15.925,04
CD LVI	15.925,04	56	15.925,04	56	15.925,04	56	15.925,04
CD LVII	15.925,04	57	15.925,04	57	15.925,04	57	15.925,04
CD LVIII	15.925,04	58	15.925,04	58	15.925,04	58	15.925,04
CD LIX	15.925,04	59	15.925,04	59	15.925,04	59	15.925,04
CD LX	15.925,04	60	15.925,04	60	15.925,04	60	15.925,04
CD LXI	15.925,04	61	15.925,04	61	15.925,04	61	15.925,04
CD LXII	15.925,04	62	15.925,04	62	15.925,04	62	15.925,04
CD LXIII	15.925,04	63	15.925,04	63	15.925,04	63	15.925,04
CD LXIV	15.925,04	64	15.925,04	64	15.925,04	64	15.925,04
CD LXV	15.925,04	65	15.925,04	65	15.925,04	65	15.925,04
CD LXVI	15.925,04	66	15.925,04	66	15.925,04	66	15.925,04
CD LXVII	15.925,04	67	15.925,04	67	15.925,04	67	15.925,04
CD LXVIII	15.925,04	68	15.925,04	68	15.925,04	68	15.925,04
CD LXIX	15.925,04	69	15.925,04	69	15.925,04	69	15.925,04
CD LXX	15.925,04	70	15.925,04	70	15.925,04	70	15.925,04
CD LXXI	15.925,04	71	15.925,04	71	15.925,04	71	15.925,04
CD LXXII	15.925,04	72	15.925,04	72	15.925,04	72	15.925,04
CD LXXIII	15.925,04	73	15.925,04	73	15.925,04	73	15.925,04
CD LXXIV	15.925,04	74	15.925,04	74	15.925,04	74	15.925,04
CD LXXV	15.925,04	75	15.925,04	75	15.925,04	75	15.925,04
CD LXXVI	15.925,04	76	15.925,04	76	15.925,04	76	15.925,04
CD LXXVII	15.925,04	77	15.925,04	77	15.925,04	77	15.925,04
CD LXXVIII	15.925,04	78	15.925,04	78	15.925,04	78	15.925,04
CD LXXIX	15.925,04	79	15.925,04	79	15.925,04	79	15.925,04
CD LXXX	15.925,04	80	15.925,04	80	15.925,04	80	15.925,04
CD LXXXI	15.925,04	81	15.925,04	81	15.925,04	81	15.925,04
CD LXXXII	15.925,04	82	15.925,04	82	15.925,04	82	15.925,04
CD LXXXIII	15.925,04	83	15.925,04	83	15.925,04	83	15.925,04
CD LXXXIV	15.925,04	84	15.925,04	84	15.925,04	84	15.925,04
CD LXXXV	15.925,04	85	15.925,04	85	15.925,04	85	15.925,04
CD LXXXVI	15.925,04	86	15.925,04	86	15.925,04	86	15.925,04
CD LXXXVII	15.925,04	87	15.925,04	87	15.925,04	87	15.925,04
CD LXXXVIII	15.925,04	88	15.925,04	88	15.925,04	88	15.925,04
CD LXXXIX	15.925,04	89	15.925,04	89	15.925,04	89	15.925,04
CD LXXXX	15.925,04	90	15.925,04	90	15.925,04	90	15.925,04
CD LXXXXI	15.925,04	91	15.925,04	91	15.925,04	91	15.925,04
CD LXXXXII	15.925,04	92	15.925,04	92	15.925,04	92	15.925,04
CD LXXXXIII	15.925,04	93	15.925,04	93	15.925,04	93	15.925,04
CD LXXXXIV	15.925,04	94	15.925,04	94	15.925,04	94	15.925,04
CD LXXXXV	15.925,04	95	15.925,04	95	15.925,04	95	15.925,04
CD LXXXXVI	15.925,04	96	15.925,04	96	15.925,04	96	15.925,04
CD LXXXXVII	15.925,04	97	15.925,04	97	15.925,04	97	15.925,04
CD LXXXXVIII	15.925,04	98	15.925,04	98	15.925,04	98	15.925,04
CD LXXXXIX	15.925,04	99	15.925,04	99	15.925,04	99	15.925,04
CD LXXXXX	15.925,04	100	15.925,04	100	15.925,04	100	15.925,04
CD LXXXXXI	15.925,04	101	15.925,04	101	15.925,04	101	15.925,04
CD LXXXXXII	15.925,04	102	15.925,04	102	15.925,04	102	15.925,04
CD LXXXXXIII	15.925,04	103	15.925,04	103	15.925,04	103	15.925,04
CD LXXXXXIV	15.925,04	104	15.925,04	104	15.925,04	104	15.925,04
CD LXXXXXV	15.925,04	105	15.925,04	105	15.925,04	105	15.925,04
CD LXXXXXVI	15.925,04	106	15.925,04	106	15.925,04	106	15.925,04
CD LXXXXXVII	15.925,04	107	15.925,04	107	15.925,04	107	15.925,04
CD LXXXXXVIII	15.925,04	108	15.925,04	108	15.925,04	108	15.925,04
CD LXXXXXIX	15.925,04	109	15.925,04	109	15.925,04	109	15.925,04
CD LXXXXXX	15.925,04	110	15.925,04	110	15.925,04	110	15.925,04
CD LXXXXXXI	15.925,04	111	15.925,04	111	15.925,04	111	15.925,04
CD LXXXXXXII	15.925,04	112	15.925,04	112	15.925,04	112	15.925,04
CD LXXXXXXIII	15.925,04	113	15.925,04	113	15.925,04	113	15.925,04
CD LXXXXXXIV	15.925,04	114	15.925,04	114	15.925,04	114	15.925,04
CD LXXXXXXV	15.925,04	115	15.925,04	115	15.925,04	115	15.925,04
CD LXXXXXXVI	15.925,04	116	15.925,04	116	15.925,04	116	15.925,04
CD LXXXXXXVII	15.925,04	117	15.925,04	117	15.925,04	117	15.925,04
CD LXXXXXXVIII	15.925,04	118	15.925,04	118	15.925,04	118	15.925,04
CD LXXXXXXIX	15.925,04	119	15.925,04	119	15.925,04	119	15.925,04
CD LXXXXXXX	15.925,04	120	15.925,04	120	15.925,04	120	15.925,04
CD LXXXXXXXI	15.925,04	121	15.925,04	121	15.925,04	121	15.925,04
CD LXXXXXXII	15.925,04	122	15.925,04	122	15.925,04	122	15.925,04
CD LXXXXXXIII	15.925,04	123	15.925,04	123	15.925,04	123	15.925,04
CD LXXXXXXIV	15.925,04	124	15.925,04	124	15.925,04	124	15.925,04
CD LXXXXXXV	15.925,04	125	15.925,04	125	15.925,04	125	15.925,04
CD LXXXXXXVI	15.925,04	126	15.925,04	126	15.925,04	126	15.925,04
CD LXXXXXXVII	15.925,04	127	15.925,04	127	15.925,04	127	15.925,04
CD LXXXXXXVIII	15.925,04	128	15.925,04	128	15.925,04	128	15.925,04
CD LXXXXXXIX	15.925,04	129	15.925,04	129	15.925,04	129	15.925,04
CD LXXXXXXX	15.925,04	130	15.925,04				

4.33. Como razões do veto, o Presidente da República asseverou que a imposição de tal vedação seria contrária ao interesse público por exigir tempo demasiado de afastamento prévio, limitando de forma exagerada a participação de pessoas que tenham experiência no setor privado, no campo de atividade da agência reguladora.

4.34. Nesse sentido, visando adequar os termos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, aos termos da Lei Geral das Agências, propõe-se a revogação de seu art. 58.

4.35. Releva observar que o segmento de infraestrutura portuária é fundamental para a retomada do crescimento do Brasil, visto que os portos brasileiros são responsáveis por 95% (noventa e cinco por cento) do fluxo de comércio exterior do país, o que demonstra a importância estratégica do setor.

4.36. Para fazer frente às necessidades ensejadas pela economia brasileira, com ganhos de eficiência, faz-se necessária a ampliação da infraestrutura e da modernização da gestão portuária, no estímulo à expansão dos investimentos do setor privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada.

4.37. Para o atingimento de tais objetivos mostra-se fundamental que haja estabilidade e segurança jurídica de forma a atrair investimentos, para tanto, o fortalecimento institucional da Agência Reguladora e o reordenamento das competências do Dnit são medidas oportunas e de sinalização positiva ao mercado.

5. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

5.1. Inicialmente foi demonstrada a relevância que o transporte marítimo possui para o desenvolvimento econômico dos países, que a volatilidade de oferta e de preços de frete são características do mercado internacional, que as práticas concorrenciais neste mercado não podem ser avaliadas sobre a luz das regras da Organização Mundial do Comércio – OMC, em razão de ainda não haver um Acordo sobre transportes marítimos, motivo pelo qual a grande maioria dos países desenvolvem políticas para os serviços de transporte marítimo de cabotagem. Especificamente para o mercado brasileiro, foi registrado problemas na oferta de serviço de transporte marítimo de contêineres e expressivo aumento de 600% dos valores do frete registrado pelo índice de frete Xangai, de referência para o mercado, entre os anos de 2015 e 2017.

5.2. Também foi registrado que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, baseado em informações obtidas junto a agentes do mercado, tem avaliado que não há barreiras legais significativas que dificultem o acesso de empresas a determinadas rotas que integram a cabotagem no Brasil, especialmente o mercado de transporte de cargas por contêineres. Segundo o CADE, não foi identificado, até o momento, efeitos concorrenciais líquidos negativos nos casos avaliados, pois registrou-se durante as avaliações que o mercado oferece rivalidade efetiva para as empresas em processo de fusão, pois existem concorrentes de grande porte atuando nas mesmas rotas; há capacidade ociosa no mercado que permite que concorrentes sejam capazes de absorver os desvios de demanda em casos de eventual abuso de poder de mercado; há tendência de queda dos preços dos fretes marítimos; há forte poder de barganha dos clientes, que, em geral, são grandes empresas, os quais não apresentaram preocupações com atos de concentração, apontando, inclusive possíveis vantagens da concentração, como aumento da oferta de viagens e maior regularidade dos serviços.

5.3. Sobre o serviço de transporte de cabotagem brasileiro de contêiner, foi apresentado crescimento de 144% do volume de carga transportada entre os anos de 2010 e 2017, segundo os dados da Agência de Transporte Aquaviário - ANTAQ, e identificadas reduções de frete de até 40% em determinadas rotas, conforme registrado pela Empresa de Planejamento e Logística S.A – EPL. Assim, foi demonstrado a relevância da importância para o mercado brasileiro da existência de política nacional de transporte de cabotagem.

5.4. Para o desenvolvimento desta Nota Técnica foram considerados os diversos diagnósticos já elaborados sobre o transporte de cabotagem brasileiro em anos recentes. Como consenso nesses estudos foi identificado a importância do modal para a economia do país, o grande potencial de crescimento e as questões que, embora não estejam relacionadas as características do transporte de cabotagem, inibem o seu desenvolvimento. Entretanto, há divergência entre as conclusões apresentadas nos diagnósticos quanto a

forma de proporcionar tal crescimento, se por meio do aprimoramento das políticas de cabotagem ou pela liberalização do mercado.

5.5. Os riscos de uma eventual liberalização da navegação de cabotagem para empresas de navegações internacionais foram indicados e contextualizados nesta Nota, e foram considerados para a tomada de decisão e desenvolvimento do Programa de Estímulo à cabotagem, denominado BR do MAR. Também foram considerados os seguintes problemas, identificados como entraves para o desenvolvimento da cabotagem nacional:

- I - Elevada burocracia para o transporte de cabotagem;
- II - Carga tributária elevada para o transporte de cabotagem;
- III - Custos elevados em relação ao transporte marítimo internacional;
- IV - Necessidade da ampliação da oferta e regularidade das rotas de cabotagem;
- V - Vinculação das políticas de navegação de cabotagem e da indústria de construção naval;
- VI - Barreiras para o desenvolvimento das empresas brasileiras de navegação e para novos entrantes; e
- VII - Previsibilidade regulatória para a realização dos investimentos privados de longo prazo.

5.6. Idealmente, as medidas de incentivos aos navios de bandeira brasileira que proporcionariam as condições operacionais semelhantes as percebidas por navios que arvoram outras bandeiras passariam pela redução da carga tributária para as empresas, com a adoção da tributação sobre a tonelagem da embarcação, desoneração de encargos trabalhista para os marítimos e pela não tributação do combustível usado por embarcações, de modo semelhante as políticas de fomento ao transporte marítimo implementadas por países desenvolvidos, entre os quais a maioria dos países membros da OCDE. Entretanto, em virtude da conjuntura fiscal enfrentada pelo país, as propostas de estímulo a navegação que estão sendo apresentadas visam proporcionar ao mercado nacional usufruir de parte dos benefícios fiscais de algumas bandeiras internacionais.

5.7. Quanto as questões burocráticas relacionadas a cabotagem e o tema sobre o serviço de praticagem, em razão da amplitude e da peculiaridade dos temas, estão sendo tratadas paralelamente a este Projeto de Lei, mas ainda dentro Programa de Estímulo à Cabotagem - BR do MAR. Assim, consideradas a amplitude e especificidades dos temas, tais medidas serão objeto de ações e tratativas específicas, desenvolvidas em paralelo.

5.8. Em relação as demais questões identificadas como empecilhos ao desenvolvimento da cabotagem no Brasil, foram consolidadas no Programa de Estímulo à Cabotagem - BR do MAR ações que proporcionem, entre outras medidas:

- I - reestruturar o mercado de cabotagem, com permissão de uso de embarcações de bandeira estrangeira para compor parcela da frota das Empresas Brasileiras de Navegação;
- II - incentivar aumento da concorrência no mercado da cabotagem, com a redução de barreiras de entrada;
- III - reduzir custos de investimento em embarcações e facilitar a formação de frota;
- IV - aumentar a competitividade da cabotagem;
- V - incentivo à formação, capacitação e qualificação de marítimos;
- VI - fortalecer a indústria naval, incentivando a sua vocação no setor de manutenção e reparos;
- VII - revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval;
- VIII - adotar marítimos brasileiros para formação de parcela da tripulação nas embarcações de bandeira estrangeira, em operação na cabotagem;

IX - incentivar operações especiais de cabotagem e investimentos delas decorrentes para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou estruturados na cabotagem brasileira;

X - promover inovação e desenvolvimento científico e tecnológico para o transporte aquaviário;

XI - otimizar o uso de recursos advindos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM; e

XII - estimular a transparência e integridades pública e privada.

5.9. Conforme demonstrado por meio da Análise de Impacto Regulatório – AIR, não existem impactos orçamentários e financeiros na proposta.

5.10. Destaca-se que este projeto de alteração legal já vem sendo elaborado pelo Ministério da Infraestrutura desde o primeiro trimestre de 2019, no entanto, por ter encontrado dificuldade no amadurecimento de parte das propostas iniciais e até que se chegasse a um alinhamento entre os Ministérios de proposta de transição gradual de políticas, com permissão gradual e condicionada ao afretamento de embarcações a casco nu, com bandeira brasileira, sem lastro em embarcações próprias, assim como a inclusão do setor de transporte de petróleo, gás e derivados, a sua tramitação se prolongou no tempo e o setor já vem sofrendo as consequências dessa demora.

5.11. Dado que a medida promove o aprimoramento da estrutura regulatória do transporte aquaviário brasileiro e tendo em vista o risco de paralisação de investimentos no setor de transporte aquaviário, caso as alterações não sejam implementadas imediatamente, fica evidenciada a relevância e a urgência da tramitação das medidas legislativas por meio de **Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República, sugerindo-se seja solicitada sua tramitação em regime de urgência constitucional (art. 64, §1º, CF)**. Assim, evita-se riscos de paralisações ou suspensão de investimentos no setor e seus impactos negativos para os usuários do serviço e para a sociedade brasileira.

5.12. Também justificou-se a relevância e urgência das alterações propostas para a criação de dois cargos de Diretores ao quadro da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq e para a modificação das competências e estrutura do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, de modo a garantir de imediato o atendimento ao sistema legal vigente e garantir efetiva segurança jurídica à sociedade brasileira.

5.13. Sendo estas as considerações fundamentais sobre o transporte de cabotagem no âmbito internacional e nacional e que foram consideradas para elaboração do Programa de Estímulo à Cabotagem - BR do MAR e os fundamentos para os ajustes pretendidos na composição da Antaq e nas competências e estrutura do DNIT, submetemos a minuta de Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República, a respectiva minuta de Exposição de Motivos Interministerial - EMI e Anexo à EMI, com sugestão do seu encaminhamento acompanhado com pedido de urgência constitucional, à consideração superior.

À autoridade superior.

Bruna Roncel de Oliveira
Coordenadora

Cléber Martinez
Coordenador de Navegação

Anderson Moreno Luz
Coordenador-Geral de Gestão e Controle

Karênina Martins Teixeira Dian
Coordenadora-Geral de Navegação

De acordo. Encaminhe-se para o Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, para conhecimento e providências subsequentes.

Dino Antunes Dias Batista
Diretor de Navegação e Hidrovias

[1] Vide Decreto Nº 10.121, de 21 de novembro de 2019

[2] “As modificações introduzidas no art. 37 da CF pela EC 19/1998 mantiveram inalterada a redação do inciso IX, que cuida de contratação de pessoal por tempo determinado na administração pública. Inconstitucionalidade formal inexistente. Ato legislativo consubstanciado em medida provisória pode, em princípio, regulamentá-lo, desde que não tenha sofrido essa disposição nenhuma alteração por emenda constitucional a partir de 1995 (CF, art. 246). A regulamentação, contudo, não pode autorizar contratação por tempo determinado, de forma genérica e abrangente de servidores, sem o devido concurso público (CF, art. 37, II), para cargos típicos de carreira, tais como aqueles relativos à área jurídica.” (ADI 2.125 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 6 4 2000, Plenário, DJ de 29 9 2000.)

“Questão de ordem quanto à possibilidade de se analisar o alegado vício formal da medida provisória após a sua conversão em lei. A lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade. Questão de ordem rejeitada, por maioria de votos. Vencida a tese de que a promulgação da lei de conversão prejudica a análise dos eventuais vícios formais da medida provisória. Prosseguimento do julgamento quanto à análise das alegações de vícios formais presentes na MP 144/2003, por violação ao art. 246 da Constituição: ‘É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive’. Em princípio, a medida provisória impugnada não viola o art. 246 da Constituição, tendo em vista que a EC 6/1995 não promoveu alteração substancial na disciplina constitucional do setor elétrico, mas restringiu-se, em razão da revogação do art. 171 da Constituição, a substituir a expressão ‘empresa brasileira de capital nacional’ pela expressão ‘empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País’, incluída no § 1º do art. 176 da Constituição. Em verdade, a MP 144/2003 não está destinada a dar eficácia às modificações introduzidas pela EC 6/1995, eis que versa sobre a matéria tratada no art. 175 da Constituição, ou seja, sobre o regime de prestação de serviços públicos no setor elétrico. Vencida a tese que vislumbrava a afronta ao art. 246 da Constituição, propugnando pela interpretação conforme a Constituição para afastar a aplicação da medida provisória, assim como da lei de conversão, a qualquer atividade relacionada à exploração do potencial hidráulico para fins de produção de energia. Medida cautelar indeferida, por maioria de votos.” (ADI 3.090 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 11 10 2006, Plenário, DJ de 26 10 2007.) No mesmo sentido: ADI 3.100 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 11 10 2006, Plenário, DJ de 26 10 2007.

“Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. MP 2.226, de 4 9 2001. TST. Recurso de revista. Requisito de admissibilidade. Transcendência. Ausência de plausibilidade jurídica na alegação de ofensa aos arts. 1º; 5º, caput e II; 22, I; 24, XI; 37; 62, caput e § 1º, I, b; 111, § 3º; e 246. Lei 9.469/1997. Acordo ou transação em processos judiciais em que presente a Fazenda Pública. Previsão de pagamento de honorários, por cada uma das partes, aos seus respectivos advogados, ainda que tenham sido objeto de condenação transitada em julgado. Reconhecimento, pela maioria do Plenário, da aparente violação aos princípios constitucionais da isonomia e da proteção à coisa julgada. (...) Da mesma forma, parece não incidir, nesse exame inicial, a vedação imposta pelo art. 246 da Constituição, pois as alterações introduzidas no art. 111 da Carta Magna pela EC 24/1999 trataram, única e exclusivamente, sobre o tema da representação classista na Justiça do Trabalho. A introdução, no art. 6º da Lei 9.469/1997, de dispositivo que afasta, no caso de transação ou acordo, a possibilidade do pagamento dos honorários devidos ao advogado da parte contrária, ainda que fruto de condenação transitada em julgado, choca-se, aparentemente, com a garantia insculpida no art. 5º, XXXVI, da Constituição, por desconsiderar a coisa julgada, além de afrontar a garantia de isonomia da parte obrigada a negociar despidida de uma parcela significativa de seu poder de barganha, correspondente

à verba honorária. Pedido de medida liminar parcialmente deferido.” (ADI 2.527 MC, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 16 8 2007, Plenário, DJ de 23 11 2007.)

[3] MEIRINHO. Augusto Grieco Sant’Anna. “Navios de Bandeiras Estrangeiras Operando em Águas Jurisdicionais Brasileiras: Competência da Justiça do Trabalho e Aplicação da Legislação Brasileira.” Trabalho Portuário e Aquaviário. Homenagem aos 10 anos da Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário- CONATPA. Ministério Público do Trabalho. Augusto Grieco Sant’Anna Meirinho, Maurício Coentro Pais de Melo, organizadores. – São Paulo: LTR, 2014. p 182.



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Roncel de Oliveira, Coordenador-CGNV**, em 26/03/2020, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Cleber Martinez, Coordenador-CGNV**, em 26/03/2020, às 16:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Karênina Martins Teixeira Dian, Coordenadora-Geral de Navegação**, em 26/03/2020, às 16:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Anderson Moreno Luz, Coordenador-Geral de Gestão e Controle**, em 26/03/2020, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Dino Antunes Dias Batista, Diretor do Departamento de Navegação e Hidrovias**, em 26/03/2020, às 19:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2338078** e o código CRC **4B313289**.



Referência: Processo nº 50000.009656/2020-18



SEI nº 2338078

EQSW 301/302, Lote N2 01, Ed. Montes, 1º andar - Ala Sul
Brasília/DF, CEP 70673-150
Telefone: (61) 2029 - 8885 - www.infraestrutura.gov.br