

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* - MESTRADO**

**TUTELA JURÍDICA DA CABOTAGEM: BRASIL E UNIÃO EUROPEIA NO  
CONTEXTO DO PROGRAMA “BR DO MAR”**

**Mestrando:** Gustavo Furlan Bueno

**Orientador:** Prof. Dr. Guilherme Adolfo dos Santos Mendes

Ribeirão Preto

2023



**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* - MESTRADO**

**TUTELA JURÍDICA DA CABOTAGEM: BRASIL E UNIÃO EUROPEIA NO  
CONTEXTO DO PROGRAMA “BR DO MAR”**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP).

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Adolfo dos Santos Mendes

Ribeirão Preto

2023

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, gerada automaticamente  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BB928t Bueno, Gustavo Furlan  
Tutela Jurídica da Cabotagem: Brasil e União Europeia no contexto  
do Programa ?Br do Mar? / Gustavo Furlan Bueno; orientador  
Guilherme Adolfo dos Santos Mendes. -- Ribeirão Preto, 2023.  
107 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) --  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,  
2023.

1. CABOTAGEM. 2. COMÉRCIO MARÍTIMO. 3. BR DO MAR. 4.  
UNIÃO EUROPEIA. 5. DESENVOLVIMENTO . I. Mendes,  
Guilherme Adolfo dos Santos , orient. II. Título

## FOLHA DE APROVAÇÃO

BUENO, Gustavo Furlan. **Tutela Jurídica da Cabotagem: Brasil e União Europeia no contexto do Programa “Br do Mar”**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a): \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.(a) Dr.(a): \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.(a) Dr.(a): \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_



## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, à minha família, que sempre forneceu o suporte necessário para que pudesse ter acesso ao conhecimento.

Também agradeço aos muitos e bons amigos, que com um elogio, um incentivo, uma crítica, colaboraram para a produção deste trabalho.

Ao meu orientador, Professor Guilherme, pelos ensinamentos valiosos e pelo tempo dedicado a contribuir para que esta pesquisa fosse construída.

Por fim, à Universidade de São Paulo, que desde a graduação me proporciona um espaço de absorção do saber e de livre debate de ideias.

Meu muito obrigado.





## RESUMO

BUENO, Gustavo Furlan. Tutela jurídica da Cabotagem: Brasil e União Europeia no contexto do Programa “Br do Mar”. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

A navegação por cabotagem é um modal de transporte com elevado potencial de crescimento no Brasil, podendo aumentar sua participação no transporte interno do país a partir de políticas públicas de incentivo. Nesse sentido, foi desenhado o programa “Br do Mar” para incentivar esse modal de transporte. O objetivo desta pesquisa consistiu em analisar o arcabouço jurídico sobre a cabotagem no Brasil e na União Europeia no contexto do Programa “Br do Mar”, de modo a desvendar o seu potencial viés liberalizante ou protecionista. Para a consecução do objetivo proposto, foram realizadas pesquisas documental e bibliográfica, consultando-se a legislação, regulamentos da agência reguladora atuando no transporte aquaviário, jurisprudência e a literatura brasileira e europeia especializada em cabotagem. A partir da leitura das fontes primárias e da revisão bibliográfica, concluiu-se que foram desenhadas medidas de incentivo aumentando as hipóteses de afretamento de embarcações estrangeiras e por meio de incentivos tributários. As medidas adotadas no Brasil caminham no sentido de uma abertura ainda maior da cabotagem para o capitalismo internacional, ao passo que a União Europeia mantém uma política de livre espaço de competição somente para as empresas registradas em seus Estados Membros, reforçando as diferenças entre um modelo liberal no Brasil e protecionista na União Europeia.

**PALAVRAS-CHAVE:** CABOTAGEM. COMÉRCIO MARÍTIMO. BR DO MAR. UNIAO EUROPEIA. INSTITUIÇÕES. DESENVOLVIMENTO.



## ABSTRACT

BUENO, Gustavo Furlan. Legal framework of Cabotage: Brazil and the European Union in the context of the “Br do Mar” Program. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

Cabotage navigation is a transport mode with high growth potential in Brazil, and may increase its share in the country's internal transport based on public incentive policies. In this sense, the “Br do Mar” program was designed to encourage this mode of transport. The objective of this research was to analyze the legal framework on cabotage in Brazil and in the European Union in the context of the “Br do Mar” Program, in order to unravel its potential liberalizing or protectionist bias. To achieve the proposed objective, documentary and bibliographical research was carried out, consulting the legislation, regulations of the regulatory agency acting in waterway transport, court decisions and Brazilian and European literature specialized in cabotage. From the reading of primary sources and the bibliographic review, it was concluded that incentive measures were designed, increasing the chances of chartering foreign vessels and through tax incentives. The measures adopted in Brazil moved towards an even greater opening of cabotage to international capitalism, while the European Union maintains a policy of free space for competition only for companies registered in its Member States, reinforcing the differences between a model liberal in Brazil and protectionist in the European Union.

**KEYWORDS:** CABOTAGE. MARITIME TRADE. BR DO MAR. EUROPEAN UNION. INSTITUTIONS. DEVELOPMENT.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Transportadores marítimos de contêineres, segmentados por aliança, 1992 – 2017 .....	33
Figura 2: Portos de navegação por cabotagem .....	47
Figura 3: Estados com legislação protecionista relativa à cabotagem .....	48



## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Participação dos modais de transporte no volume de carga transportada ..... 19

Gráfico 2: Participação dos modais de transporte no volume de carga transportada ..... 22





## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>Cofins</b>	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
<b>CNI</b>	Confederação Nacional da Indústria
<b>EBN</b>	Empresa Brasileira de Navegação
<b>EBN-i</b>	Empresa Brasileira de Investimento na Navegação
<b>FMM</b>	Fundo da Marinha Mercante
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
<b>MAR</b>	Registro Internacional de Navios da Madeira
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>PIS</b>	Programa de Integração Social
<b>REB</b>	Registro Especial Brasileiro
<b>SUNAMAM</b>	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
<b>TRMM</b>	Taxa da Renovação da Marinha Mercante
<b>TST</b>	Tribunal Superior do Trabalho



## SUMÁRIO

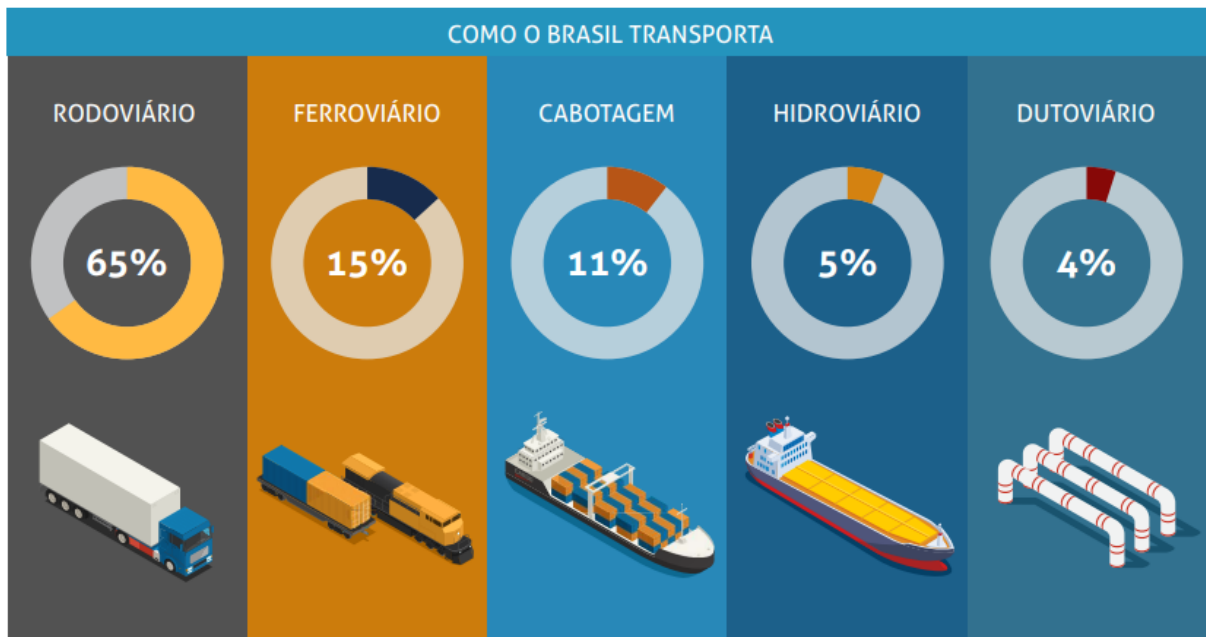
<b>Introdução ao tema</b> .....	19
<b>Capítulo I – Comércio marítimo e Direito Econômico</b> .....	23
1.1. Conceitos fundamentais para compreensão do comércio marítimo .....	23
1.2. Direito econômico e a Constituição Federal .....	26
1.3. Comércio marítimo e perspectivas para o desenvolvimento .....	30
1.4. Histórico do transporte marítimo no Brasil .....	35
<b>Capítulo II – Tratamento Jurídico da cabotagem no Brasil</b> .....	44
2.2. Regulação da cabotagem no Brasil .....	44
2.2.1. Aspectos Gerais.....	44
2.1.2. O papel da ANTAQ.....	53
2.2. O programa “BR do Mar” .....	57
2.2.1. Fundamentos do programa “BR do Mar” .....	60
2.2.2. Perspectiva perante a legislação tributária .....	66
2.2.3. Perspectiva perante a legislação trabalhista .....	73
<b>Capítulo III – Regulação da cabotagem na União Europeia</b> .....	84
3.1. Abrangência metodológica .....	84
3.2. Legislação comunitária .....	85
3.2.1. Contexto .....	85
3.2.2. O Regulamento N. 3.577/92.....	86
3.2.3. A Diretiva 2003/96/CE .....	89
3.2.3. A Diretiva 2009/16/CE .....	90
3.3. Políticas de Fomento no âmbito da União Europeia.....	93
3.4. Semelhanças e diferenças com o programa “BR do Mar” .....	96
<b>Conclusões</b> .....	100
<b>Lista de Referências</b> .....	102



## Introdução ao tema

A discussão sobre a formação viária e os modelos de transporte de cargas adotados pelo Estado brasileiro é complexa, na medida em que se deve considerar as muitas variáveis presentes no processo de desenvolvimento mercantil, por exemplo, a conformidade social e política do país em um determinado contexto histórico, além da tecnologia disponível em determinada época.

O enfoque no mercado de cabotagem brasileiro se dá pela sua importância e pelo fato de o Brasil, embora seja um país com extenso litoral, pouco utilizar a cabotagem na matriz de transportes nacional. De fato, a matriz de transporte interno brasileira pode ser considerada desequilibrada e distorcida devido à grande participação do transporte rodoviário, concentrando 65% (sessenta e cinco por cento) do transporte inter-regional de cargas no ano de 2015.<sup>1</sup> Vejamos:



**Gráfico 1: Participação dos modais de transporte no volume de carga transportada**

Fonte: EPL. Disponível em: <https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/importancia-da-navegacao-de-cabotagem.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023.

<sup>1</sup> BRASIL. Empresa de Planejamento e Logística. **Plano Nacional de Logística – PNL – 2025**. Disponível em: <[https://www.ontl.epl.gov.br/html/objects/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=5835](https://www.ontl.epl.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=5835)>. Acesso em: 1 de junho de 2021.

Além disso, dependendo do produto ou setor considerado, a concentração do transporte rodoviário pode ser ainda maior do que a média nacional geral.<sup>2</sup>

O debate sobre o papel do transporte rodoviário no Brasil é longo e polêmico, principalmente porque os proponentes de uma matriz modal de cargas mais balanceada, incorporando a cabotagem, se contrapõem aos usuários rodoviários acostumados a lidar com a típica flexibilidade rodoviária, menores custos de frete e ampla oferta.<sup>3</sup>

A navegação por cabotagem brasileira está legalmente definida, nos termos da Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997, como “a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores”, e poderia ter um papel muito maior como modal de transporte no Brasil, considerando as já citadas favoráveis características naturais do país, substituindo de forma eficiente, barata e segura o modal rodoviário, conforme será exposto ao longo da pesquisa.<sup>4</sup>

Questiona-se qual poderia ser a contribuição da cabotagem na matriz brasileira de transportes, bem como quais as novidades introduzidas pela cabotagem, se existem, ou, ainda, quais são os determinantes da escolha do modal de transporte, de modo que seja atendida uma justificativa lógica e racional para análise do tratamento jurídico da modalidade de transporte objeto de estudo.

A cabotagem está sujeita à Constituição Federal de 1988 e apenas as empresas de navegação constituídas de acordo com a legislação brasileira podem atender ao mercado brasileiro, mesmo que tenham sido constituídas com capital estrangeiro.<sup>5</sup>

As regras para a cabotagem foram ligeiramente flexibilizadas com a introdução de medida, prevista na Lei n. 9.432/1997, no sentido de permitir que as empresas brasileiras de navegação afretassem navios estrangeiros para o transporte de cabotagem em determinadas hipóteses. Até aquele momento somente empresas brasileiras com embarcações brasileiras

---

<sup>2</sup> NOVAES, Antônio Galvão; GONÇALVES, Brunno Santos, COSTA, Maria Beatriz; SANTOS, Silvio dos. Rodoviário, ferroviário ou marítimo de cabotagem? O uso da técnica de preferência declarada para avaliar a intermodalidade no Brasil. **Revista Transportes**, vol. 14, n. 2, 2006, p. 15-16.

<sup>3</sup> MAEGIMA, Felipe Hissao; INCIRILO, Lorena Balduino; DO NASCIMENTO, Marcus Vinícius. O Estudo da Eficiência do Transporte por Cabotagem no Brasil. In CONGRESS OF INDUSTRIAL MANAGEMENT AND AERONAUTICAL TECHNOLOGY, IV, 2019, São José dos Campos. **Anais Eletrônicos**. São José dos Campos: FATEC, 2019. Disponível em: <https://publicacao.cimatech.com.br/index.php/cimatech/article/view/252/68>. Acesso em: 2 mai. 2023.

<sup>4</sup> ROBERTO, Emerson Gaio et al. Comércio marítimo brasileiro: busca de países referência para desenvolver a navegação de cabotagem. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2020, p. 241. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/9268>. Acesso em: 20 dez. 2021.

<sup>5</sup> MOURA, Delmo Aves; BOTTER, Rui Carlos. O transporte por cabotagem no Brasil: potencialidades para intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. **Produção Online: Revista Científica Eletrônica de Engenharia de Produção, Florianópolis**, vol. 11, n. 2, 2012, p. 595-617. Disponível em: <https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/897/798>. Acesso em: 20 dez. 2021. p. 611.

podiam operar no mercado nacional. Desse modo, houve ligeira abertura de mercado para o uso de embarcações estrangeiras na navegação por cabotagem, mantendo-se a reserva de mercado para empresas constituídas no país.<sup>6</sup>

O Brasil é um Estado com elevado potencial para a evolução e desenvolvimento de operações a nível portuário, por mais que, atualmente, como dito, o modal de transporte por cabotagem tenha pouca participação dentro da matriz de transportes, em razão, principalmente: (i) da burocratização das atividades no que tange à fiscalização e controle da circulação de mercadorias; (ii) da falta de uma infraestrutura logística moderna; (iii) do engarrafamento no trânsito de embarcações no trajeto entre os portos; e (iv) do elevado custo operacional das rotas, dificultando sua viabilidade econômica.

Nesse cenário, o chamado Programa “BR do Mar”, projeto do governo federal emergiu no sentido de promover mecanismos que estimulem a utilização do transporte aquaviário por cabotagem. O projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e publicado como Lei n. 14.301, de 7 de janeiro de 2022.

Dentre as principais novidades observadas pelo programa, uma das mais importantes é a autorização para uso de embarcações estrangeiras por empresas de navegação que exercem atividades no país.

Além da autorização para utilização de embarcações de empresas estrangeiras que atuam no Brasil, o Programa “BR do Mar” apresenta outras propostas extremamente relevantes para o setor de cabotagem, dentre as quais: (i) a melhoria e o aperfeiçoamento da conectividade entre a cabotagem e outros modais de transporte; (ii) a redução de custos com o transporte aquaviário, em termos de infraestrutura e logística; e, conseqüentemente, (iii) o potencial aumento da eficiência do controle e da fiscalização.<sup>7</sup>

Por mais que haja uma evidente preferência, no país, pela utilização do transporte rodoviário, compreende-se que, a partir da implementação das medidas do programa, a cabotagem poderia ter uma atuação complementar, propiciando a atração de investimentos para sua modernização.

Embora o Programa “BR do Mar” seja uma importante medida de avanço regulatório, a cabotagem brasileira apresente inúmeras fragilidades, cuja remoção só pode ocorrer nos

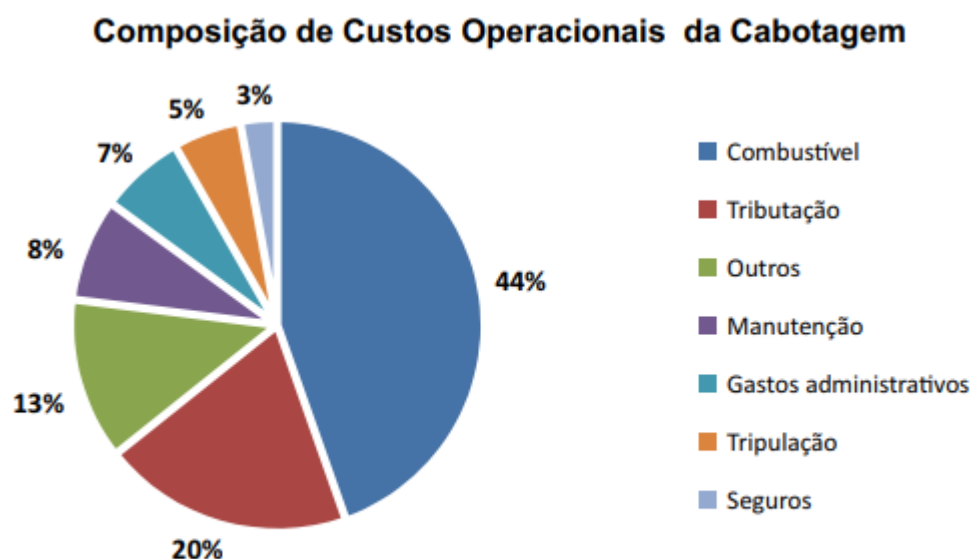
---

<sup>6</sup> PEIXOTO, Mariana Marinho da Costa Lima; RIBEIRO, Uila Loyola. Fatores estratégicos determinantes para a operação de cabotagem no Brasil. **Revista de Trabalhos Acadêmicos Universo–São Gonçalo**, v. 1, n. 1, 2016, p. 181.

<sup>7</sup> FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Projeto de Lei deve expandir transporte marítimo de cargas no Brasil. **Jornal da USP**, Atualidades, Campus Ribeirão Preto, 21 dez. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/br-do-mar-pode-trazer-eficiencia-ao-transporte-por-cabotagem/>>. Acesso em: 1 de junho de 2021.

médio e longo prazos. Nesse sentido, as mudanças de natureza econômica e política precisam ser realizadas nos níveis da indústria naval e do governo federal em diversas instâncias.

Essa problemática inclui as questões trabalhistas que advém da contratação de marítimos pelos armadores para trabalharem nas embarcações que operam na cabotagem no país, assim como os elevados custos com combustíveis para esse modal de transporte, compondo os dois maiores custos operacionais da cabotagem, conforme ilustrado a seguir:



Para estimativa foi considerado um navio com capacidade de 2.700 TEUs e motor principal com 25.184 bhp.

### **Gráfico 2: Participação dos modais de transporte no volume de carga transportada**

Fonte: EPL. Disponível em: <https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/importancia-da-navegacao-de-cabotagem.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023.

Identificada a problemática do tratamento jurídico da cabotagem no Brasil e os efeitos do Programa “BR do Mar” na abertura do mercado nacional, esta pesquisa buscará identificar como se estrutura o arcabouço legal da cabotagem no país, inclusive por meio da exposição do papel da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

Ademais, será exposta a regulação da cabotagem no direito comunitário europeu e sua comparação com o modelo brasileiro e as mudanças introduzidas pelo Programa “BR do Mar”, de modo a contribuir para a compreensão da regulação da cabotagem no Brasil e sua potencialidade como modal de transporte apto a contribuir com o desenvolvimento nacional.

Portanto, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o arcabouço jurídico sobre o instituto da cabotagem no Brasil e na União Europeia no contexto do Programa “BR do Mar”, de modo a compreender as medidas adotadas para aumentar a competitividade nesses mercados.



## Capítulo I – Comércio marítimo e Direito Econômico

### 1.1. Conceitos fundamentais para compreensão do comércio marítimo

O transporte marítimo existe desde os primórdios da humanidade, porém uma inovação tecnológica surgida na década de 1960 elevou a sua importância para outro patamar. Trata-se da criação dos contêineres, que surgiram para facilitar o transporte de cargas em geral.<sup>8</sup> O contêiner nada mais é do que uma caixa de aço, alumínio ou fibra, criado para o transporte unitizado de mercadorias e forte o suficiente para resistir ao uso constante.<sup>9</sup>

Ainda que seja utilizado para o transporte da maioria das mercadorias, cabe pontuar que o contêiner não é adequado para o transporte de qualquer mercadoria, não servindo, por exemplo, para transportar grãos, ou seja, minérios, petróleo e grãos agrícolas, assim como veículos montados, que embargam e desembarcam dos navios por meio de sua própria propulsão, no sistema conhecido como “ro-ro”.<sup>10</sup>

Assim, o avanço do uso dos contêineres propiciou a maior eficiência no transporte de todos os modais, tendo em vista a simplificação de procedimentos de embarque e desembarque de mercadorias, antes específicos para uma grande variedade de itens, diminuindo o tempo necessário para o transporte de cargas em geral,<sup>11</sup> já que houve o agrupamento de volumes em unidades de dimensões padronizadas, facilitando operações de manuseio, movimentação, armazenagem e transporte.<sup>12</sup>

Aliado ao exposto no parágrafo anterior, a padronização do tamanho dos contêineres em âmbito internacional proporcionou a construção de navios adaptados a essas dimensões. A medida-padrão internacional para contêineres é o *Twenty Equivalent Unit* (TEU), que

---

<sup>8</sup> BRASIL. Cade. **Cadernos do Cade: Mercado de transporte marítimo de contêineres**. 2018. p. 7. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-transporte-maritimo-de-conteineres-2018.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

<sup>9</sup> LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. **Revista do BNDES**, v. 11, n. 22, 2004, p. 217. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8462/2/RB%2022%20Navega%C3%A7%C3%A3o%20e%20Portos%20no%20Transporte%20de%20Cont%C3%AAneres\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8462/2/RB%2022%20Navega%C3%A7%C3%A3o%20e%20Portos%20no%20Transporte%20de%20Cont%C3%AAneres_P.pdf). Acesso em: 12 abr. 2023.

<sup>10</sup> LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. **Revista do BNDES**, v. 11, n. 22, 2004, p. 207. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8462/2/RB%2022%20Navega%C3%A7%C3%A3o%20e%20Portos%20no%20Transporte%20de%20Cont%C3%AAneres\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8462/2/RB%2022%20Navega%C3%A7%C3%A3o%20e%20Portos%20no%20Transporte%20de%20Cont%C3%AAneres_P.pdf). Acesso em: 12 abr. 2023.

<sup>11</sup> Em estudo realizado por STOPFORD, ficou constatado que um navio típico de transporte de carga geral anterior ao uso de contêineres passava 149 dias por ano atracado em portos, ou seja, 40% do ano, ao passo que um navio porta-contêineres passa, em média, 67 dias por ano nos portos, ou 17% do ano. STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. ed. Routledge: Abingdon, 2009, p. 44.

<sup>12</sup> BRASIL. Cade. **Cadernos do Cade: Mercado de transporte marítimo de contêineres**. 2018. p. 8. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-transporte-maritimo-de-conteineres-2018.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

representa um contêiner com 20 pés de comprimento, com equivalência em metros a 6,10m (comprimento) x 2,44m (largura) x 2,59m (altura), ou aproximadamente 39 m<sup>3</sup>. Usualmente a capacidade dos navios de transporte é definida pelo número de TEU que podem armazenar. Por exemplo, um navio que puder levar 2.000 contêineres terá capacidade de 2.000 TEU.<sup>13</sup>

Nesse sentido, há vários tipos de navios que podem ser usados no transporte de mercadorias, classificados por NOBRE e SANTOS<sup>14</sup> da seguinte forma:

Quanto ao tipo de navio os mesmos são, normalmente, definidos como: *Ro-Ro* (*Roll-on and Roll-off* – navios utilizados para carga rolante, ou seja, a carga que é movimentada para dentro do navio sem auxílio de equipamentos, a exemplo de veículos, máquinas agrícolas e animais vivos); multipropósito (navio projetado para atender a diferentes cargas); graneleiros para granéis sólidos (*bulkcarriers*) ou granéis líquidos (navio tanque ou *tankers*); *ore-oil* (projeto especial capaz de transportar tanto minérios como derivados de petróleo); e porta-contêineres. [...] Os navios de carga geral do tipo porta-contêineres são classificados de acordo com sua capacidade de transporte em TEUs e podem ser assim apresentados: a) Panamax: até 3.999 TEUs e largura máxima de 32,3 metros; - Pós-Panamax: acima de 4.000 TEUs; - VLCS (*Very Large Container Ship*): acima de 7.500 TEUs; - ULCS (*Ultra Large Container Ship*): acima de 10.000 TEUs.

Destaca-se também o significativo avanço da engenharia naval e da engenharia mecânica que proporcionaram a construção de motores e hélices propulsoras cada vez mais potentes, resultando no aumento da velocidade de cruzeiro das embarcações. Até meados dos anos 1960, a velocidade média de um navio convencional não conteinizado era de 12 a 14 nós/hora, e sendo um “nó” o equivalente a 1.852 metros, ou 1,852 quilômetros, algo entre 22,22 km/hora e 25,92 km/hora.

No caso dos navios porta-contêineres, o uso de novas tecnologias de propulsão aliado à criação de sistemas de estabilização e a possibilidade de maior planejamento da distribuição da carga elevaram a velocidade média para entre 20 e 22 nós por hora, podendo chegar a 26.<sup>15</sup> Esse aumento foi extremamente importante para impulsionar o comércio mundial pela via marítima.

Quanto ao tamanho dos navios, o aumento da capacidade de transporte em TEUs encontra limitação na infraestrutura portuária. Navios maiores exigem canais de acesso mais profundos e berços de atracação maiores. Desse modo, a aposta em navios muito grandes, embora possa resultar em ganhos de escala e custos de frete menores, também está limitada

---

<sup>13</sup> BRASIL. **Cadernos do Cade: Mercado de transporte marítimo de contêineres**, 2018. p. 8. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-transporte-maritimo-de-conteineres-2018.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

<sup>14</sup> O mercado de transporte marítimo: especialização, evolução e os reflexos na logística internacional *In Simpósio de Engenharia de Produção*, XII, Bauru, 2005, p. 4.

<sup>15</sup> KEEDI, Samir. **Logística, Transporte, Comércio Exterior e Economia em Conta-Gotas**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2014, p. 67.

pela capacidade dos portos em recebê-los, podendo haver perda de flexibilidade operacional em razão da redução do número de portos disponíveis para atracação em determinado território.

Sobre a nacionalidade dos navios, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada pelo Brasil em 22 de dezembro de 1982 e promulgada na forma do Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990, traz disposição no seguinte sentido:

#### ARTIGO 91

##### Nacionalidade dos navios

1. Todo estado deve estabelecer os requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios, para o registro de navios no seu território e para o direito de arvorar a sua bandeira. Os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira estejam autorizados a arvorar. Deve existir um vínculo substancial entre o Estado e o navio.
2. Todo estado deve fornecer aos navios a que tenha concedido o direito de arvorar a sua bandeira os documentos pertinentes.

Percebe-se que a nacionalidade de um navio é definida pela bandeira arvorada, ou seja, pelo pavilhão, conforme os requisitos estabelecidos por cada país para que as embarcações possam ser registradas. O registro confere direitos de propriedade ao titular, bem como marca a nacionalidade da embarcação e a habilita para arvorar a bandeira.<sup>16</sup>

A especificidade do tema levou a legislação brasileira a também introduzir alguns conceitos-chave para compreensão dessa pesquisa. Vejamos alguns:

A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, conceituava a empresa brasileira de navegação como sendo, nos termos do art. 2º, inciso V, a “pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto o transporte aquaviário, autorizada a operar pelo órgão competente”. Esse conceito foi alterado pela Lei nº 14.301/2022, que criou o programa “Br do Mar”, passando a incluir a expressão “com embarcações próprias ou afretadas”, conforme o novo regime de afretamento de embarcações que será detalhado no item 2.2. do Capítulo II.

O conceito de embarcação brasileira também foi alterado pela Lei nº 14.301/2022, passando de “a que tem o direito de arvorar a bandeira brasileira” para “aquela que tem o direito de arvorar a bandeira brasileira, independentemente do local onde tenha sido construída ou da forma como tenha sido incorporada à frota do operador”, nos termos da nova redação do inciso VI do art. 2º.

---

<sup>16</sup> MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de Direito Marítimo**. 1. ed. Barueri: Editora Manole, 2007, pp. 162 e 163.

A navegação por cabotagem é definida como sendo, nos termos do art. 2º, inciso IX, “a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores”; a navegação interior como sendo, nos termos do inciso X do mesmo artigo, “realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional”; e a navegação de longo curso, nos termos do inciso XI, como sendo “a realizada entre portos brasileiros e estrangeiros”.

O armador brasileiro é definido como “a pessoa física residente e domiciliada no Brasil que, em seu nome ou sob sua responsabilidade, apresta a embarcação para sua exploração comercial”, nos termos do inciso IV do art. 2º.

Por fim, quanto ao contrato de afretamento, há três tipos: a casco nu; por tempo e por viagem. O afretamento a casco nu é definido como sendo o “(...) 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”; o por tempo como sendo o contrato pelo qual “(..) o afretador recebe a embarcação armada e tripulada, ou parte dela, para operá-la por tempo determinado”; e, por fim, o afretamento por viagem como sendo o “(...) 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”.

Todos os conceitos expostos, bem como outros que serão trabalhados ao longo da pesquisa, são essenciais para compreensão desse universo específico do transporte aquaviário, formado por muitas expressões próprias que não são da linguagem comum da população em geral. Portanto, a atenção aos conceitos deve ser redobrada para que não haja equívocos na compreensão dos instrumentos legislativos que regulam o transporte aquaviário.

Ademais, considerando o objetivo de analisar e comparar o programa “Br do Mar” com a legislação comunitária europeia, pontua-se que os conceitos não serão necessariamente coincidentes, ainda que haja grande aproximação conceitual em razão do caráter global do comércio marítimo.

## **1.2. Direito econômico e a Constituição Federal**

O estudo das regras sobre a navegação por cabotagem é o estudo do comportamento dos agentes econômicos em um determinado espaço a partir dos comandos advindos do Estado. O

mercado por si é uma instituição jurídica, já que advém de um determinado arranjo institucional, regido por determinadas normas jurídicas que o regulam, limitam e conformam.<sup>17</sup>

Nessa toada, o percurso histórico demonstra que a economia sem regulação tende à concentração de mercado e à conseqüente concentração da riqueza produzida pela sociedade, levando à intervenção do Estado nas regras econômicas de modo a tornar a distribuição de recursos socialmente mais equitativa. Assim, a intervenção do Estado é o ponto de interligação entre o Direito e a Economia, fonte de estudo do Direito Econômico. Dessa forma, o Estado é chamado a se manifestar por meio da Lei, que autoriza e limita a sua atuação. Diante disto, há a apropriação de conceitos que não são estritamente jurídicos, já que são de natureza econômica.

O regramento básico do Direito Econômico advém da própria Constituição Federal, já que a ordenação constitucional inclui a ordenação econômica. Assim, a Constituição Econômica é um conjunto de princípios gerais limitadores da ação econômica e contidos nos direitos fundamentais.<sup>18</sup> Está na encruzilhada do ser da Economia e do dever ser do Direito.

Do exposto, entende-se que a ordem econômica é um conjunto de princípios jurídicos de conformação do processo econômico, condicionando a atividade econômica a determinados fins políticos do Estado. Tais princípios estão baseados em um núcleo formado pela propriedade e pelo contrato.<sup>19</sup>

A ordem econômica deve buscar a maior eficiência possível no mercado, interferindo o mínimo possível, ainda que algum grau de interferência seja necessário para aplicação da regulação. Ao lado disso, dever haver acompanhamento das escolhas pela sociedade.

Nesse sentido, o regramento constitucional sobre a ação econômica tem como destinatários tanto o Estado quanto os particulares, já que todos são agentes econômicos, todos fazem escolhas que movem o mercado, aplicando as leis da escassez e da oferta e da procura.

A Constituição econômica objetiva regular o modo de intervenção do Estado na economia e também os limites das liberdades dos particulares, lidando com variadas temáticas, incluindo as regras sobre liberdade econômica; justiça social; propriedade; desenvolvimento nacional; intervenção do Estado na economia; regimes jurídicos do patrimônio público; direitos relacionados ao trabalho; planejamento; capital nacional e estrangeiro; empresa; tributação; dentre outros temas.

---

<sup>17</sup> GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 30.

<sup>18</sup> COUTINHO, Diogo R. O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático. **Revista Estudos Institucionais**. v. 2, n.1, 2016, p. 228. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36/50>. Acesso em: 10 mai. 2023.

<sup>19</sup> GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 68.

A Constituição de 1988 é resultado da ideologia de sua época, de forma a instituir o sistema econômico nacional com base em uma economia descentralizada. Há acentuada ênfase no aspecto social, além do aspecto diretivo.

Entretanto, cabe pontuar que a partir de meados da década de 1990, ainda que não tenham sido comprometidas as linhas básicas da ordem econômica traçadas pelo texto original da Constituição de 1988, houve uma forte guinada neoliberal com medidas de abertura da economia brasileira ao mercado e ao capitalismo internacional.<sup>20</sup>

Vejamos a redação do art. 170, chave para compreender a ordem econômica na Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Os fundamentos da ordem econômica são: liberdade de empreender ou de explorar atividade econômica (livre iniciativa) e a valorização do trabalho humano, que é um limitador da livre iniciativa, mas que com ela deve se relacionar para a construção do sistema econômico nacional. A existência digna é a principal finalidade da ordem econômica e existe quando o objetivo da justiça social é alcançado.

A intervenção é a atuação do Estado no meio econômico direta ou indiretamente. Para EROS GRAU,<sup>21</sup> atuação é quando o Estado executa uma atividade a que está destinado, como a prestação de serviço público. Intervenção é a atuação em uma área que seria do particular.

---

<sup>20</sup> GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 178.

<sup>21</sup> GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 224.

Segundo o mesmo autor, a intervenção do Estado pode se dar por quatro modos: (I) absorção, (II) participação, (III) direção e (IV) indução. Pela (I) absorção o Estado assume por completo o exercício de determinada atividade em regime de monopólio, por meio de empresas ou entes estatais. Pela (II) participação o Estado exerce atividade econômica paralelamente aos particulares em regime de concorrência, por meio de empresa ou entes estatais. Por meio da (III) direção o Estado exerce influência na economia por meio de mecanismos normativos de pressão, e, por meio da (IV) indução, o Estado exerce influência por meio de mecanismos normativos dispositivos, influenciando na decisão de agentes econômicos.<sup>22</sup>

Já FURTADO<sup>23</sup> trouxe a ideia do desenvolvimentismo, marcado pela forte intervenção do Estado na economia, atuando como motor do desenvolvimento, em contraponto ao intervencionismo regulador, quando o Estado tende a uma intervenção menor, atuando com maior ênfase na formulação de regras claras para atuação dos particulares, reforçando o papel de fiscalização.

Não há modelo correto, o Estado deve buscar um nível de intervenção “ótimo” para garantir a distribuição das riquezas sem gerar ineficiência no mercado. Há várias formas de tentar medir o nível ótimo, podendo ser a partir da percepção do próprio mercado; confiança do consumidor; variação do PIB; dentro outros fatores.

A intervenção do Estado na economia tem como veículo o conjunto de técnicas administrativas que pautam sua ação regulatória. O Estado determina o conteúdo da regulação e pode escolher diferentes técnicas para gerar efeitos sobre a economia.<sup>24</sup>

Cada técnica tem uma lógica própria que está relacionada ao tipo de estrutura ou relação econômica a ser regulada e aos objetivos da regulação, considerando os efeitos almejados, sendo usualmente empregadas para implementação de uma política industrial, correção de “falhas de mercado”, estímulo ao desenvolvimento regional; ou estímulo à concorrência.

Na intersecção desse arcabouço teórico com o programa “Br do Mar”, nota-se que navegação por cabotagem é um mercado que já passou por variadas formas de intervenção do Estado desde os seus primórdios no Brasil, conforme será explanado em maiores detalhes no item 1.4.

Desse modo, já houve um forte dirigismo estatal e forte participação do próprio Estado nas empresas brasileiras de navegação, privilegiando-se uma perceptiva desenvolvimentista,

---

<sup>22</sup> GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 91

<sup>23</sup> **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 102.

<sup>24</sup> MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A Formação do Estado Regulador. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, ed. 76, vol. 3, nov. 2006, p. 140.

bem como outros momentos históricos com pouca intervenção estatal e maior atuação do Estado Regulador.

Na atual quadra histórica, o programa “Br do Mar” caminha em direção a um modelo de regulação de mercado a partir de instrumentos técnicos com objetivos alinhados aos estabelecidos na ordem econômica constitucional, almejando-se a ampliação da concorrência; redução das desigualdades regionais; valorização da livre iniciativa; maior geração de riquezas e empregos.

Entretanto, destaca-se que as medidas instituídas pelo programa reforçam uma sequência de medidas neoliberais que vêm sendo adotadas desde a década de 1990 para promoção de uma abertura cada vez maior do mercado brasileiro para o capitalismo internacional, com uma série de resultados de implicações para a participação do capital brasileiro nesse mercado estratégico, assim como outras reflexos no encolhimento da indústria naval do país.

Entretanto, as falhas de mercado que se objetiva corrigir são multifatoriais, conforme será exposto no item 1.3., já que há um contexto internacional de concentração de mercado no transporte marítimo, com a formação de oligopólios, além do caráter global desse mercado e a ausência de regulamentações internacionais de proteção da concorrência, dificultando que medidas isoladas tomadas por determinado país tenham efeitos concretos na correção das falhas.

### **1.3. Comércio marítimo e perspectivas para o desenvolvimento**

Para uma melhor compreensão da temática do transporte por cabotagem, que, pela própria definição prevista na Lei n. 9.432/1997, abrange somente a navegação realizada entre portos brasileiros, faz-se necessário avaliar o contexto geopolítico e econômico em que está inserido esse modal de transporte.

Nesse sentido, o quadro das transações comerciais globais demonstra que o transporte marítimo responde por 80% do comércio global em volume e mais de 70% em valor,<sup>25</sup> de modo que a maior parte do comércio internacional é viabilizado pelo mar.

Cabe destacar, ainda, que o aumento das trocas entre determinado país e os demais está fortemente relacionado com o seu crescimento econômico, na medida em que a análise do

---

<sup>25</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Review of Maritime Transport 2022**, p. 15. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022_en.pdf). Acesso em: 21 abr. 2023.



passado permite observar que a abertura de fronteiras e mercados para o fluxo de conhecimento, recursos, bens e serviços traz prosperidade.<sup>26</sup>

Esse intenso fluxo citado no parágrafo anterior é a espinha dorsal da globalização, que pode ser definida como “um processo que abrange as causas, curso e consequências da integração transnacional e transcultural das atividades humanas e não humanas”<sup>27</sup>. Essa definição abrange tanto a integração transnacional e transcultural por meio da língua; cultura; economia; política; dentre muitos outros aspectos da vida humana, quanto a integração por meio de atividades que são predominantemente eventos da natureza, como a disseminação de pandemias e desastres naturais.

Portanto, no que diz respeito aos aspectos econômicos da globalização, o comércio marítimo é o veículo pelo qual transitam bens entre os países, sendo importante observar a dinâmica própria desse mercado para que seja possível analisar os desafios para expansão da cabotagem no Brasil.

O mercado de transporte marítimo é marcado pela volatilidade dos valores de frete e a dinâmica de oferta do serviço de transporte, apresentando comportamento cíclico de expansão e contração, conforme as dinâmicas das transações comerciais.<sup>28</sup> Sendo um modal de transporte regular, o transporte marítimo fica sujeito às oscilações de demanda e, muitas vezes, as empresas de navegação mantêm rotas poucos rentáveis para não perder participação de mercado, apostando em futuro aumento de demanda que pode não se concretizar.

Além disso, as embarcações porta-contêineres não têm usos alternativos e há pouca flexibilidade para redução de oferta em um cenário de baixa demanda. No caso da adição de uma nova embarcação para determinada empresa de navegação, a oferta do transporte marítimo cresce de modo lento, já que são necessários vários anos para produção de uma nova

<sup>26</sup> CORBETT, James J.; WINEBRAKE, James. **The Impacts of Globalisation on International Maritime Transport Activity – Past trend and future perspectives**. In: Global Forum on Transport and Environment in a Globalising World, 2008, Guadalajara, p. 4. Disponível em: <https://www.oecd.org/greengrowth/greening-transport/41380820.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

<sup>27</sup> AL-RODHAN, Nayef R. F.; STOUDEMANN, Gérard. **Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition**. p. 5. Disponível em: [https://dl.wqtxts1xzle7.cloudfront.net/31844386/definitions-of-globalization-libre.pdf?1391469915=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3Ddefinitions\\_of\\_globalization.pdf&Expires=1683250620&Signature=QrgtqE4Jg3f0tHqhpFsQ-AwFOhqfD0v-~CNQOI4~oBIIA90JbwHLpRGsoQMjPsKwIJ9CFQrGxBCuUUirkBsXn4COdtA-tGLj3N4IEoXtkra2BI4xNLXv85NyTgm163CTjxUWBYIfaXZiVNZpSzaARG8TFIojUMifbAiKqdYrziQC8uMfXMjVUM13m7Z03xbiTdzIMRGmyiEljf0qb3a30Bx-Y15H822TYHvjEKHy8ufmVlpwgf7ZkKEvGII5ukuw737Fv3CFAFComAFK2bbP1VMY1pylfDaSJDsGjLhLjHdi9YOeiCSM2czgoPuWiL1B9Q2vCHacEgIF5pTuhJXxg\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://dl.wqtxts1xzle7.cloudfront.net/31844386/definitions-of-globalization-libre.pdf?1391469915=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3Ddefinitions_of_globalization.pdf&Expires=1683250620&Signature=QrgtqE4Jg3f0tHqhpFsQ-AwFOhqfD0v-~CNQOI4~oBIIA90JbwHLpRGsoQMjPsKwIJ9CFQrGxBCuUUirkBsXn4COdtA-tGLj3N4IEoXtkra2BI4xNLXv85NyTgm163CTjxUWBYIfaXZiVNZpSzaARG8TFIojUMifbAiKqdYrziQC8uMfXMjVUM13m7Z03xbiTdzIMRGmyiEljf0qb3a30Bx-Y15H822TYHvjEKHy8ufmVlpwgf7ZkKEvGII5ukuw737Fv3CFAFComAFK2bbP1VMY1pylfDaSJDsGjLhLjHdi9YOeiCSM2czgoPuWiL1B9Q2vCHacEgIF5pTuhJXxg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 12 dez. 2022.

<sup>28</sup> STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. ed. Routledge: Abingdon, 2009, p. 30.

embarcação, porém quando está finalizada e incluída em determinada rota, há um aumento significativo da oferta de uma única vez, ao passo que a demanda pode sofrer constantes oscilações e, ainda que crescente, muitas vezes cresce de modo progressivo, tornando desafiador administrativa e equação oferta-demanda.

As características desafiadoras do mercado de transporte marítimo podem explicar por que houve uma enorme concentração em três grandes grupos que atuam no transporte marítimo internacional. No caso do mercado de transporte de carga contêinerizada, estudos<sup>29</sup> demonstram que de um total de mais de 30 empresas em 1992, foram formados três grandes grupos após fusões e a consolidação de alianças, resultando em 3 agrupamentos no setor de transporte marítimo de contêineres que concentram 91% da capacidade mundial deste tipo de transporte, tendo como protagonistas as empresas europeias “Maersk”; “Mediterranean Shipping Company – MSC”; e “CMA CGM e Hapag-Lloyd”. A concentração de mercado que ocorreu desde 1992 foi assim resumida pelo estudo realizado pela Confederação Nacional da Indústria intitulado “Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações”:

---

<sup>29</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Review of Maritime Transport 2022**, p. 137. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022_en.pdf). Acesso em: 21 abr. 2023.



cooperação entre companhias de transporte marítimo que preveem fretes fixos para determinadas rotas e a regulação da capacidade por meio de conferência marítimas.<sup>30</sup>

A expressão “conferência marítima” significa dizer arranjos privados formais ou informais entre companhias marítimas para que utilizem tarifas de fretes comuns e para que participem de outras atividades cooperativas em uma (ou algumas) rota(s) específicas.<sup>31</sup>

Embora esse sistema seja bastante semelhante a um cartel institucionalizado, por muito tempo não houve significativa aplicação de legislações concorrencias visando coibir essa prática. Essa situação foi alterada a partir de meados da década de 1990 com a crescente preocupação com a concorrência que passou a existir em países da União Europeia e os EUA, de modo que novos arranjos passaram a ser concebidos, nomeadamente consórcios e alianças estratégicas, e as conferências marítimas perderam relevância para fixação de fretes.<sup>32</sup>

Destaca-se o *Ocean Shipping Reform Act*, que entrou em vigor nos Estados Unidos em 1999, e que, embora preservasse a imunidade das conferências frente às leis de defesa da concorrência, também permitiu que os termos acordados no transporte marítimo, incluindo os preços praticados, fossem confidenciais. Desse modo, houve maior competição de preços de fretes em razão da confidencialidade dos acordos entre empresas de transporte marítimo e usuários, já que as empresas podiam negociar valores diversos dos estabelecidos nas conferências.<sup>33</sup>

Embora tenha sido colocado que as conferências vêm perdendo força, a volatilidade do mercado de transporte marítimo, conforme já exposta, induz a formação de alguma força de parceria entre as empresas de navegação, de modo a minimizar perdas com fretes e oscilações de demanda.

Quanto aos tipos de acordos que as empresas de navegação realizam entre si para atuação conjunta no mercado, a OCDE sintetiza em três tipos: “*Slot Charter*” – consiste em determinada empresa de navegação locar *slot* de contêineres para um parceiro em sua embarcação; “*Slot Exchange*” – consiste em realizar a operação descrita no *Slot Charter*, com o acréscimo de haver um afretamento recíproco, ou seja, os espaços locados são compensados

---

<sup>30</sup> OCDE. **Working Party No. 2 on Competition and Regulation**, 2015, p. 11. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2015\)3/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2015)3/En/pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>31</sup> CNI. **Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações**, 2018, p. 60. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/a1/34/a134f7f5-dba6-4c06-a2dc-52ec0983ec82/transporte\\_maritimo\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/a1/34/a134f7f5-dba6-4c06-a2dc-52ec0983ec82/transporte_maritimo_web.pdf). Acesso em: 22 abr. 2023.

<sup>32</sup> OCDE. **Working Party No. 2 on Competition and Regulation**, 2015, p. 11. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2015\)3/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2015)3/En/pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>33</sup> CNI. **Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações**, 2018, p. 38. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/a1/34/a134f7f5-dba6-4c06-a2dc-52ec0983ec82/transporte\\_maritimo\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/a1/34/a134f7f5-dba6-4c06-a2dc-52ec0983ec82/transporte_maritimo_web.pdf). Acesso em: 22 abr. 2023.

em outra embarcação operada pelo locatário; e o “*Vessel Sharing*” – a forma mais forte de parceria, vez que as empresas de navegação, neste caso, compartilham a capacidade de suas embarcações com os parceiros para aumentar a taxa de utilização nos navios, minimizando-se a operação com contêineres vazios.<sup>34</sup>

Desse modo, há uma série de modos de parceria entre empresas de navegação que, embora digam respeito ao mercado internacional, não diferem muito na realidade brasileira, até pela presença das grandes empresas internacionais na navegação de longo percurso realizada em portos brasileiros.

Assim sendo, é fundamental assimilar a dinâmica do mercado de transporte marítimo internacional para compreensão do mercado brasileiro, incluindo a particularidade da formação de parcerias operacionais, já descritas, bem como o modo como essas parcerias vem sendo cada vez mais questionadas pela legislação antitruste dos EUA e da União Europeia.

A correta compreensão da atuação dos agentes nesse mercado permite desvendar as estratégias para criação e/ou manutenção de um ambiente de concorrência saudável, bem como as consequências das mudanças trazidas pelo Programa “Br do Mar”, objeto de estudo.

#### **1.4. Histórico do transporte marítimo no Brasil**

A configuração geográfica do Brasil e sua forma de ocupação, concentrando as cidades na faixa litorânea, historicamente favoreceu o transporte marítimo como principal modal para circulação de pessoas e mercadorias.<sup>35</sup>

Quanto à evolução histórica da navegação por cabotagem no país, a análise das políticas estatais implementadas em variados momentos históricos permite concluir que ocorreram períodos de continuidade e outros de ruptura, conforme será exposto a seguir.<sup>36</sup>

Embora a infraestrutura portuária não tenha evoluído muito e as embarcações fossem precárias, desde os primórdios da colonização até meados da década de 1940, havia preponderância do uso do transporte aquaviário para o transporte em longas distâncias. Em

---

<sup>34</sup> OCDE. **Working Party No. 2 on Competition and Regulation**, 2015, p. 27. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2015\)3/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2015)3/En/pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>35</sup> MOURA, Delmo Aves; BOTTER, Rui Carlos. O transporte por cabotagem no Brasil: potencialidades para intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. **Produção Online: Revista Científica Eletrônica de Engenharia de Produção**, Florianópolis, vol. 11, n. 2, 2012, p. 595-617. Disponível em: <https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/897/798>. Acesso em: 20 dez. 2021. p. 595-597.

<sup>36</sup> FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil**. 2012. 208 fls. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 15.

muitos casos, não havia ligação terrestre entre as cidades, de modo que o fluxo comercial entre diferentes regiões somente era possível pela via marítima.<sup>37</sup>

Entretanto, apesar da sua importância, a navegação por cabotagem foi marcada, por longo período de mais de três séculos, desde meados do século XVI o início do século XIX, pela ausência de investimentos significativos em infraestrutura portuária; assim como de estaleiros para construção de embarcações; ou mesmo estruturas para manutenção e reparo, que sempre se fizeram necessárias mesmo no caso da navegação de longo curso e para apoio aos navios que iam da Europa para o rio da Prata. A única estrutura de apoio era constituída por pequenos estaleiros artesanais que construíam pequenas embarcações e realizavam os reparos necessários nas embarcações de cabotagem ou de navegação de longo curso.<sup>38</sup>

Todo esse período histórico também foi marcado pelo monopólio do comércio e da navegação em território brasileiro para navios portugueses, de modo que navios estrangeiros eram proibidos de operar no país, além de também ser coibido o comércio entre as províncias objetivando evitar que construíssem, pelo constante intercâmbio de bens e pessoas, uma união política e econômica que pudesse ameaçar o poder de Portugal sobre sua colônia.<sup>39</sup>

Os primeiros sinais de abertura vieram com a chegada da família real portuguesa em 1808 e a famosa Carta Régia de abertura dos Portos para as nações amigas, que rompeu o monopólio português na comercialização por meio dos portos brasileiros. Também nesse momento se inicia a regulação da navegação mercante no Brasil por meio da criação do registro das embarcações e tripulações na Intendência dos Arsenais da Marinha, em 1820.<sup>40</sup>

O desenvolvimento da frota brasileira para atender ao mercado de cabotagem teve início posteriormente, durante o Brasil Império, com a promulgação do Decreto-Lei nº 60, de 8 de outubro de 1833, que estabeleceu a possibilidade de o Estado brasileiro contratar empresas

---

<sup>37</sup> Cabe pontuar que até os dias atuais não há ligação terrestre entre todas as capitais do Brasil. Apenas em 2021, com a conclusão da ponte do Abunã, Rio Branco, capital do Acre, passou a ter ligação terrestre com o restante da malha rodoviária do país. Embora já fosse possível ir por via terrestre até o Acre, em estrada pavimentada, desde a década de 1960, com a inauguração da BR-364, em um trecho de 1km, mas imediações do encontro do Rio Madeira com o Rio Abunã, só era possível atravessar por meio de balsa. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/ponte-integrou-acre-a-malha-rodoviaria-brasileira-em-2021-mas-estado-ja-tinha-estrada-federal/>. Acesso em: 18 mai. 2023. Em outro caso na Região Norte do país, embora haja uma ligação terrestre pavimentada entre Manaus e Boa Vista, não há ligação pavimentada dessas cidades com o restante da malha rodoviária do país, reforçando a importância dos modais aquaviário e aéreo para o fluxo comercial com essas localidades.

<sup>38</sup> HUTTER, Lucy M. **Navegação nos Séculos XVII e XVIII. Rumo: Brasil**. São Paulo: Edusp, 2005, p. 112.

<sup>39</sup> FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil**. 2012. 208 fls. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 18.

<sup>40</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: Administração, Regime Jurídico e Planejamento. **Revista Pesquisa & Debate –PUC/SP**, v. 21, n. 2, p. 247-278, 2010. p. 250

nacionais ou estrangeiros para movimentarem mercadorias nos mares e rios do Império, pelo prazo de até 10 anos.<sup>41</sup>

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 2.647, de 19 de setembro de 1860, revogou o Decreto-Lei nº 60/1833, ao estabelecer uma extensa regulação sobre Alfândegas e outros assuntos, contando com 783 artigos, e, no que diz respeito à cabotagem, dispondo no sentido de que a navegação por cabotagem seria exclusivamente de embarcações brasileiras (art. 486, *caput*), salvo algumas exceções, como nas situações de calamidade pública (art. 486, §2º).

A exclusividade do uso de embarcações brasileiras durou pouco, já que em 1866 o transporte marítimo por cabotagem voltou a ser possível para embarcações estrangeiras com a promulgação do Decreto-Lei nº 3.631, de 27 de março de 1866. Nota-se que essa liberalização resultou na dependência do país do uso de embarcações estrangeiras, reduzindo o desenvolvimento de empresas e embarcações brasileiras.<sup>42</sup>

Já nessa época havia um grande debate quanto às questões de segurança nacional envolvidas no transporte de cabotagem. Desse modo, havia um grupo político mais liberal, tendente a permitir a participação de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem como meio de impulsionar a sua expansão e modernização, ao passo que outro grupo nacionalista argumentava que o Estado deveria proteger as empresas de navegação e estaleiros brasileiros, já que o controle sobre as rotas e a frota nacional de cabotagem seriam questões estratégicas para o Estado brasileiro.<sup>43</sup> As medidas até então tomadas desde a abertura dos portos em 1808 mostram essa oscilação entre períodos de abertura do mercado de cabotagem para estrangeiros e outros de exclusividade de empresas e/ou embarcações brasileiras.

Com o advento da República, em 1889, a legislação sobre navegação por cabotagem foi novamente alterada com a introdução, na Constituição de 1891, de disposição no sentido de que essa atividade deveria ser realizada com exclusividade por embarcação nacional (art. 13,

---

<sup>41</sup> SOUTO, Sabine Mara Müller; DE CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. Modais de Transporte, Cabotagem e a Transnacionalização do Transporte Marítimo. **Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, Itajaí, v. 7, n. 1, 2020, p. 305-325. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/article/view/17143/9725>. Acesso em: 16 dez. 2021. p. 306-308.

<sup>42</sup> MOURA, Delmo Aves; BOTTER, Rui Carlos. O transporte por cabotagem no Brasil: potencialidades para intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. **Produção Online: Revista Científica Eletrônica de Engenharia de Produção**, Florianópolis, vol. 11, n. 2, 2012, p. 595-617. Disponível em: <https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/897/798>. Acesso em: 20 dez. 2021. p. 601-603.

<sup>43</sup> FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil**. 2012. 208 fls. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 22.

parágrafo único).<sup>44</sup> Também foi a primeira Constituição do país a tratar desse assunto, além de reservar à União a competência para legislar sobre entrada, saída e estadia de navios, estabelecendo ser livre o comércio de cabotagem para as mercadorias nacionais, assim como as importadas após pagamento do imposto de importação.

Foi criada, em 1907, a Inspetoria Federal de Navegação, ligada ao Ministério da Viação e Obras Públicas, com a função de regular e fiscalizar a navegação, retirando essas atribuições da Marinha do Brasil, que passou a atuar somente em questões militares.

Nas décadas seguintes, a cabotagem continuou a ter papel relevante na matriz de transportes nacionais, reduzindo progressivamente sua participação pelo avanço do modal ferroviário. Mesmo com participação significativa no transporte de mercadorias, a cabotagem sofreu com um longo período de estagnação, com pouco investimento em novas embarcações e dificuldades para assimilação de novas tecnologias pela ausência de uma indústria de base no país e de políticas públicas de fomento ao setor.<sup>45</sup>

Esse panorama começa a mudar na década de 1930, com a rápida industrialização do país, assim como a maior intervenção do Estado na economia, iniciando um período de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da navegação no país, incluindo a criação, em 1934, de um novo órgão público responsável pelo setor, o Departamento Nacional de Portos e Navegação.

Nesse contexto, o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.951, de 30 de dezembro de 1939, traz disposição no seguinte sentido:

Art. 1.º Compete privativamente à União explorar ou dar concessões, autorizações ou licenças, pela forma que entender mais conveniente ao interesse público, para a exploração do transporte marítimo, fluvial e lacustre, privativo da bandeira brasileira nos termos da Constituição, o que será considerado serviço de utilidade pública.

Desse modo, o Estado assume papel central na navegação por cabotagem, passando a controlar o mercado por meio da emissão de autorizações, bem como se mantém a exclusividade do uso de embarcações ostentando a bandeira brasileira.

---

<sup>44</sup> FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil**. 2012. 208 fls. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 25.

<sup>45</sup> GOULART FILHO, Alcides. História Econômica da Construção Naval no Brasil: Formação de Aglomerado e Performance Inovativa. **Revista da ANPEC/UNB**, v. 12, n. 2, p. 309–336, mai/ago, 2011.p. 317.



Reforça a criação de uma política pública voltada para a navegação a criação da Comissão de Marinha Mercante, pelo Decreto-Lei nº 3.100, de 7 de março de 1941, com a missão, segundo os incisos do art. 2º, de: (I) organizar as tabelas de tráfego das embarcações nacionais os, que fazem a navegação marítima, fluvial e lacustre; (II) fixar as linhas de navegação para cada empresa ou armador, os calendários das escalas, as disponibilidades ou as medidas de utilização de tonelagem para cada frota ou unidade, os prazos de estada nos portos e os ajustes de tráfego com outros serviços de transporte; (III) estudar, organizar e alterar, tendo em vista as peculiaridades regionais, as tarifas de fretes e de salários de pessoal, fixando as que devem ser obrigatoriamente observadas; (IV) subvencionar, mediante autorização do Presidente da República, os serviços deficitários da Marinha Mercante; (V) julgar as condições de venda e fretamento de embarcações nacionais, que ficam dependendo de sua aprovação prévia, ainda que para a execução de transportes entre portos estrangeiros; (VI) autorizar a aquisição de material de importação para a Marinha Mercante Nacional; (VII) conceder licença de viagens extraordinárias para portos nacionais ou estrangeiros; (VIII) estudar e propor ao Governo a unificação de serviços da Marinha Mercante.

Nota-se que a Comissão de Marinha Mercante tinha uma série de atribuições de caráter intervencionista, incluindo a possibilidade de subsidiar os serviços deficitários da Marinha Mercante, ou seja, as rotas menos rentáveis, no interesse da economia brasileira, nos termos do art. 10 do Decreto-Lei nº 3.100/1941.

Portanto, havia uma preocupação em garantir o desenvolvimento da indústria naval nacional, bem como a regularidade das rotas entre os portos, ainda que por meio de um rígido controle estatal sobre todas as atividades envolvidas na organização dos portos; dos fretes e até mesmo na venda e fretamento das embarcações nacionais.

Nesse período o Estado adquiriu uma das maiores empresas de navegação do país, a Companhia Nacional de Navegação Costeira, conhecida como Costeira, fundada em 1882 e estatizada em 1942, posteriormente transformada em autarquia federal.<sup>46</sup>

Embora o fomento estatal tenha contribuído para o desenvolvimento da navegação por cabotagem no país, a prevalência do modal rodoviário pelas décadas seguintes obstou maiores avanços, ainda que tenham sido criadas novas políticas de estímulo no final da década de 1950.

---

<sup>46</sup> FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil**. 2012. 208 fls. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 30.

Em 1958 foi criado o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e a Taxa da Renovação da Marinha Mercante (TRMM), pela Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958. O FMM era composto por várias fontes, e principalmente por recursos oriundos da TRMM, que por sua vez era um tributo aplicado em percentual do valor líquido do frete do transporte de cargas, pela via aquaviária, para todas as empresas estrangeiras e armadores brasileiros que operavam navios estrangeiros afretados no país.

Os recursos do FMM, administrados pela Comissão de Marinha Mercante, eram destinados para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional, e para o desenvolvimento da indústria de construção naval no País.

Posteriormente, a Comissão de Marinha Mercante foi renomeada pelo Decreto nº 64.125, de 19 de fevereiro de 1969, como Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), atuando tanto no âmbito do controle sobre a navegação mercante brasileira quanto no fortalecimento da indústria naval, iniciando um período de proteção da navegação nacional, estímulo à indústria de construção naval e apoio aos armadores brasileiros com o objetivo de expandir e fortalecer a economia do país.<sup>47</sup>

A década de 1970 foi marcada pelo forte crescimento da economia brasileira e pela renovação e expansão da frota nacional, chegando a representar 1% da frota mundial na navegação de longo curso, bem como há um aumento de 35% para 50% de embarcações brasileiras nos fluxos de comércio que seguiam de portos brasileiros para o exterior. Posteriormente, a desaceleração da economia no final da década leva a um novo período de estagnação e baixa nos investimentos em embarcações nacionais.<sup>48</sup>

Em 1983 foi editado o Decreto nº 88.420, de 21 de junho de 1983, dispondo sobre a navegação e marinha mercante; estabelece as condições de apoio e estímulo à marinha mercante; e tratando da estruturação dos órgãos de execução da política de navegação e marinha mercante.

Por meio do referido Decreto a administração do FMM passou a ser realizada pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante, composto, nos termos do art. 39, pelo Secretário-Geral do Ministério dos Transportes; pelo Secretário de Transportes Aquaviários, do

---

<sup>47</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: Administração, Regime Jurídico e Planejamento. *Revista Pesquisa & Debate –PUC/SP*, v. 21, n. 2, p. 247-278, 2010. p. 259.

<sup>48</sup> FONSECA, Rafael Oliveira. *A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil*. 2012. 208 fls. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 39.

Ministério dos Transportes; pelo Superintendente da SUNAMAM; um representante do Ministério da Fazenda; um representante de Ministério da Indústria e do Comércio; e um representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Ademais, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES passa a exercer a função de Agente Financeiro do FMM, de modo que qualquer movimentação financeira dos recursos do fundo necessariamente era precedida de autorização do banco (art. 33).

Nota-se que, em razão de sucessivas denúncias de mau uso de dinheiro público por parte da SUNAMAM em relação aos valores depositados no FMM resultaram nesse novo arranjo de governança, bem como na posterior extinção da SUNAMAM nos termos do art. 1º, inciso VII, da Lei nº 7.731, de 14 de fevereiro de 1989. A mesma lei continha disposição no sentido de autorizar o Poder Executivo a transferir, para outros órgãos e entidades da Administração Federal, as matérias incluídas nas competências do órgão extinto.

Essa transferência foi realizada para a Secretaria de Transportes Aquaviários, órgão ligado ao Ministério dos Transportes, por meio do Decreto nº 97.535, de 20 de fevereiro de 1989, no que diz respeito às competências para controlar e fiscalizar as atividades da marinha mercante, e para dar execução à política nacional de navegação e marinha mercantes. O Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante também foi remodelado considerando essa nova situação resultante da extinção da SUNAMAM.

O contexto econômico do período é de recessão e hiperinflação, de modo que a participação de mercado de navios com bandeira brasileira no fluxo comercial entre portos brasileiros e o exterior regride novamente ao patamar de 35% em 1989 e, com as dificuldades econômicas enfrentadas pelo Estado brasileiro no período, não havia qualquer perspectiva de avanço para o modal aquaviário por meio de políticas públicas de incentivo à renovação da frota mercante e/ou modernização da infraestrutura portuária.<sup>49</sup>

Na década de 1990 observa-se um novo paradigma de desenvolvimento para o país baseado na abertura comercial, com a redução de barreiras alfandegárias, bem como na privatização de muitas atividades antes executadas pelo Estado. O governo federal também passa a priorizar a estabilidade monetária e o controle da inflação visando impulsionar o

---

<sup>49</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: Administração, Regime Jurídico e Planejamento. *Revista Pesquisa & Debate –PUC/SP*, v. 21, n. 2, p. 247-278, 2010. p. 259.

crescimento econômico do país por meio da sua inserção nas cadeias globais de valor, atraindo investimento estrangeiro e aumentando as exportações.

Esse período também é marcado pelo avanço da influência no pensamento neoliberal nas alterações realizadas tanto na Constituição de 1988 quanto na legislação infraconstitucional, realizando uma abertura do mercado brasileiro para o capitalismo internacional.

A primeira alteração legislativa a marcar esse período foi a edição da Lei n° 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, conhecida como “Lei dos Portos”. Por meio dessa legislação a atividade portuária, enquanto serviço público, passou a ser passível de ser explorada por particulares que arrendavam terminais nos portos organizados, ao passo que as Companhias de Docas, controladas pelo Estado, ficavam tão somente com as atribuições de autoridade portuária e administração geral dos portos.<sup>50</sup>

A mesma legislação inovou ao permitir a criação de Instalações Portuárias de Uso Privativo, definidas com sendo àquelas exploradas por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação e ou armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário.

Em 1997 sobreveio a Lei n° 9432, que tratou da reordenação do transporte aquaviário, permitindo que embarcações estrangeiras afretadas por empresas brasileiras pudessem ser autorizadas a realizar a navegação de cabotagem. Trata-se de medida em sintonia com a abertura econômica do país, vez que abria o mercado nacional de cabotagem para o uso de embarcações estrangeiras visando o barateamento dos fretes e a consequente redução dos custos no transporte de mercadorias.

Nesse mesmo período o governo federal lançou alguns programas voltados para o aumento da capacidade produtiva do país por meio da indução de investimentos pela realização de obras prioritárias. Inicialmente foi lançado, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o programa “Brasil em Ação”, prevendo um conjunto de 70 bilhões de reais em investimentos para o período entre 1996 e 1999, com uma pequena parcela desse valor destinada ao modal aquaviário para modernização de algumas infraestruturas portuárias, (Santos-SP; Suape-PE; Pecém-Cea e Sepetiba-RJ), e investimentos em hidrovias (Tietê-Paraná; Araguaia-Tocantins; São Francisco e Madeira). Posteriormente sobreveio o Programa “Avança Brasil”, focado no

---

<sup>50</sup> DE JESUS, Michael. **Direito Portuário no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2018. p. 43.

período entre 2000 e 2003, prevendo novamente o investimento focado em alguns portos e hidrovias.

Nota-se que os programas citados podem ser criticados pela forte ênfase nos modais rodoviário e ferroviário, permitindo somente uma participação marginal do Estado em investimentos para modernização e expansão de infraestrutura destinada ao modal aquaviário. Ainda, do pouco que foi realizado, não houve enfoque no impulso para navegação de cabotagem e para a indústria naval.

Destaca-se também que, após um período de estagnação e ausência de investimentos desde o final da década de 1970, as empresas brasileiras de navegação e as embarcações utilizadas no transporte de cabotagem chegam ao começo do século XXI em situação grande vulnerabilidade e defasagem tecnológica, de modo que a abertura comercial realizada invariavelmente resulta na predominância do capital estrangeiro nesse modal de transporte, seja pela incorporação de empresas brasileiras de navegação por grandes grupos internacionais, seja na quase ausência da indústria de construção naval no país nesse momento histórico, após ter empregado mais de 30 mil pessoas nos anos 1980.

Portanto, a navegação por cabotagem no país passa a ser fortemente dependente de empresas de navegação controladas por capital estrangeiro e que também utilizam embarcações produzidas em outros países, com efeitos negativos para a concorrência e o custo dos fretes.

Embora o cenário desenhado pareça negativo, o primeiro quarto do século XXI, ainda não completo, é marcado pela criação de novas estruturas governamentais para atuação na navegação por cabotagem, como é o caso da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criada em 2001, e novas políticas de incentivo para o setor.

## Capítulo II – Tratamento Jurídico da cabotagem no Brasil

### 2.2. Regulação da cabotagem no Brasil

#### 2.2.1. Aspectos Gerais

O transporte aquaviário foi historicamente central para um país como o Brasil, com ocupação humana concentrada na faixa litorânea, de modo que constituiu o principal modal de transporte de cargas e pessoas entre pontos do litoral até meados do século XX.<sup>51</sup> Ocorre que a adoção de políticas públicas de incentivo ao transporte rodoviário resultou em uma alteração nesse panorama, de modo que o transporte aquaviário vem perdendo espaço na matriz de transportes do país, representando, atualmente, quanto ao transporte de cargas realizado internamente, não mais que 11% (onze por cento) do volume total.<sup>52</sup>

Há enorme potencial para o avanço do modal aquaviário no país em decorrência do extenso litoral com mais de 7.500 quilômetros de extensão. Nesse sentido, em mapeamento apresentado pelo Ministério da Infraestrutura no Plano Nacional de Logística 2035, as rotas com potencial para o transporte aquaviário de cargas somaram, para o ano-base de 2017, 11.007 quilômetros, sendo 8.859 quilômetros de rotas costeiras e 2.148 quilômetros de rotas em vias interiores.<sup>53</sup>

Embora o cenário pareça favorável ao desenvolvimento do modal de transporte ora sob análise, há obstáculos a serem superados. Cita-se a profusão de órgãos que regulam o setor como um empecilho ao seu desenvolvimento, vez que o custo de observância do arcabouço regulatório mostra-se consideravelmente elevado, tendo em vista a existência de muitas instâncias governamentais com poder de expedir normativos que afetam em alguma medida o transporte aquaviário, notadamente: a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Secretária Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, a Receita Federal do Brasil, a Marinha do Brasil, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

---

<sup>51</sup> ROBERTO, Emerson Gaio et al. Comércio marítimo brasileiro: busca de países referência para desenvolver a navegação de cabotagem. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2020, p. 240. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/9268>. Acesso em: 20 dez. 2021.

<sup>52</sup> BRASIL, Empresa de Planejamento e Logística. **Plano Nacional de Logística – PNL – 2035**, p. 77. Disponível em: [https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL\\_2035\\_29-10-21.pdf](https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL_2035_29-10-21.pdf). Acesso em: 17 dez. 2021.

<sup>53</sup> BRASIL, Empresa de Planejamento e Logística. **Plano Nacional de Logística – PNL – 2035**, p. 52. Disponível em: [https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL\\_2035\\_29-10-21.pdf](https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL_2035_29-10-21.pdf). Acesso em: 17 dez. 2021.

Renováveis (IBAMA), a Polícia Federal, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e as Secretarias Estaduais da Fazenda.<sup>54</sup>

Além disso, a deficiência na infraestrutura portuária, os elevados custos envolvidos na atividade, entraves burocráticos, definição inadequada de rotas, falta de capacidade operacional e de pessoal treinado, dentre outros fatores, influenciam negativamente no avanço do transporte aquaviário no país.<sup>55</sup>

Porém, antes de adentrar na problemática envolvendo o regramento do transporte aquaviário, cabe explorar o caráter interdisciplinar do estudo jurídico envolvendo a temática, vez que há aspectos de direito marítimo, direito comercial, direito tributário, direito regulatório, direito trabalhista, dentre outros, que podem ser explorados.

A diversidade de regramentos jurídicos envolvendo o transporte aquaviário implica na necessidade de conjugar os interesses dos usuários dos serviços de transporte, das empresas de navegação brasileiras, assim como dos trabalhadores envolvidos na área e autoridades públicas com o dever de zelar pela segurança e eficiência do modal, cumprindo objetivos maiores de proteção dos interesses nacionais, estímulo da economia, geração de empregos e desenvolvimento sustentável.<sup>56</sup>

A análise da regulação do transporte aquaviário no país parte de um contexto de protecionismo assentado na Constituição Federal de 1988, conforme redação original do art. 178, reproduzido a seguir:

Art. 178. A lei disporá sobre:

I - a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre;

II - a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador;

III - o transporte de granéis;

IV - a utilização de embarcações de pesca e outras.

§ 1º A ordenação do transporte internacional cumprirá os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

§ 2º Serão brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais.

§ 3º A navegação de cabotagem e a interior são privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispuser a lei.

---

<sup>54</sup> COLLYER, Wesley O. A importância do direito marítimo e da regulação dos transportes e portos para o desenvolvimento da logística. **Journal of Transport Literature**, Itajaí, vol. 7, n. 1, 2013, p. 195. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jtl/a/Gj5wcC9hJDf94JcdgtdZNBp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

<sup>55</sup> SILVA, Haérsio Flávio Leite da. A navegação de cabotagem brasileiro e o ICMS-transporte. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013, p. 2534. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em: 10 dez. 2021.

<sup>56</sup> COLLYER, Wesley O. A importância do direito marítimo e da regulação dos transportes e portos para o desenvolvimento da logística. **Journal of Transport Literature**, Itajaí, vol. 7, n. 1, 2013, p. 199. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jtl/a/Gj5wcC9hJDf94JcdgtdZNBp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

A interpretação do texto constitucional possibilita desvendar os elementos protecionistas que permeavam o transporte aquaviário, a começar pelo comando do art. 178, inciso II, dirigido ao legislador infraconstitucional, determinando que a lei deve dispor sobre a “predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros”.

Ademais, o §2º do art. 178 restringia o domínio e a configuração da tripulação das embarcações nacionais, reservando aos brasileiros a propriedade, o comando e a função de armador, assim como o mínimo de dois terços da tripulação composta de brasileiros. Por fim, a regra do §3º do art. 178 reservava às embarcações nacionais a navegação por cabotagem e a interior.

Inicialmente, neste panorama constitucional, foi editada a Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, chamada de “Lei dos Portos”, pensada em um contexto da liberalização comercial brasileira em virtude do Acordo do Mercosul, firmado em 1991, cuja zona de comércio entrou em vigor em 1995, e posteriormente complementada pela legislação sobre ordenação do tráfego aquaviário, via Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e legislação sobre segurança no trânsito aquaviário, conforme dispõe a Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997.<sup>57</sup>

No mesmo período houve uma profunda alteração do art. 178 da Constituição Federal de 1988 via emenda constitucional nº 7, de 15 de agosto de 1995, eliminando o arcabouço protecionista e incluindo nova medida liberalizante, conforme redação a seguir:

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.

Percebe-se que a redação do parágrafo único inverte a lógica anterior ao prever que a lei estabelecerá as condições para realização do transporte por cabotagem e interior por embarcações estrangeiras, eliminando a reserva de mercado para embarcações brasileiras. Tal medida mostrava-se fundamental para o avanço do transporte aquaviário no país, já que as

---

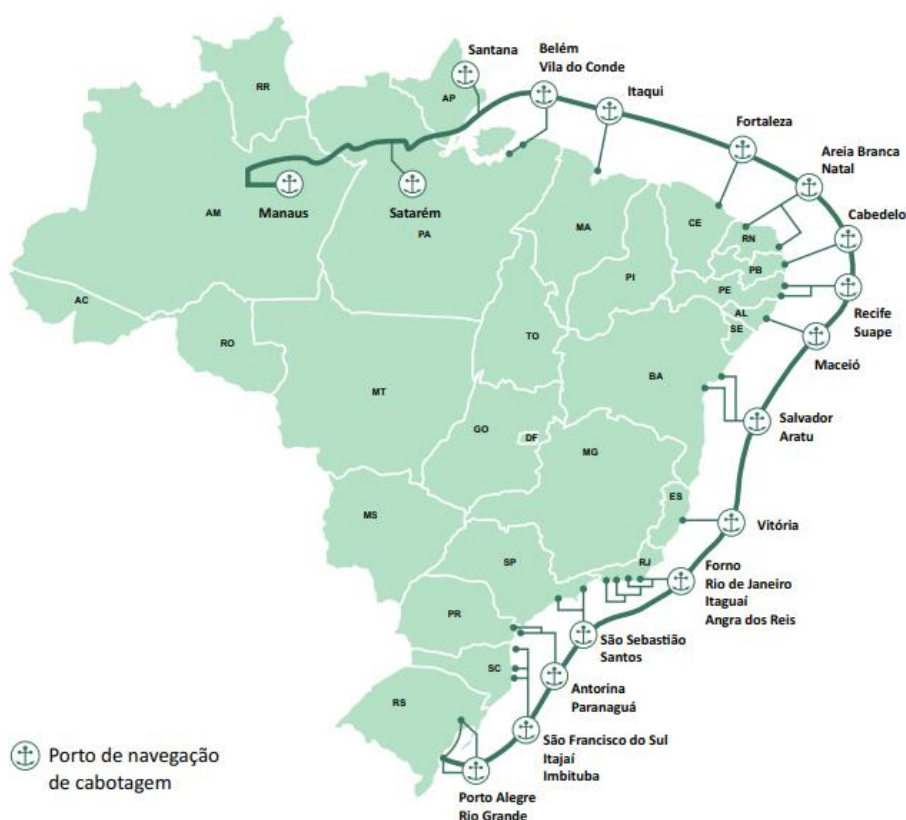
<sup>57</sup> SOUTO, Sabine Mara Müller; DE CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. Modais de Transporte, Cabotagem e a Transnacionalização do Transporte Marítimo. **Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, Itajaí, v. 7, n. 1, 2020, p. 305-325. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/article/view/17143/9725>. Acesso em: 16 dez. 2021. P. 306-307.



embarcações brasileiras da época eram antigas e defasadas tecnologicamente, bem como não havia uma robusta indústria nacional de construção naval.<sup>58</sup>

Portanto, houve a alteração de um modelo interventor nacionalista para um perfil liberal no que diz respeito ao mercado de cabotagem, com uma série de implicações para a participação do capital nacional na navegação de cabotagem e na desestruturação da industrial naval do país.

Cabe pontuar que a navegação por cabotagem é encarada como um modal preferencial de desenvolvimento de transporte no âmbito da liberalização comercial brasileira estabelecida no Acordo do Mercosul.<sup>59</sup> Os principais portos do país que movimentam a navegação por cabotagem estão representados na figura a seguir:



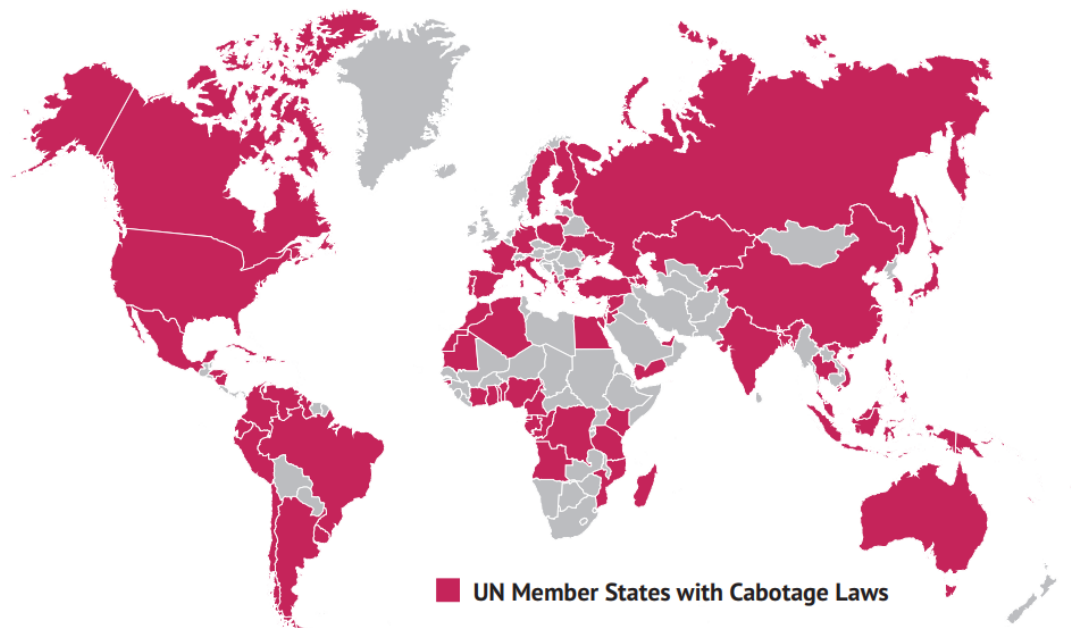
**Figura 2: Portos de navegação por cabotagem**

Fonte: <https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/importancia-da-navegacao-de-cabotagem.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>58</sup> PEIXOTO, Mariana Marinho da Costa Lima; RIBEIRO, Uila Loyola. Fatores estratégicos determinantes para a operação de cabotagem no Brasil. **Revista de Trabalhos Acadêmicos Universo–São Gonçalo**, São Gonçalo, v. 1, n. 1, 2016, p. 172. Disponível em: <http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=2TRABALHOSACADEMICOSAOGONCALO2&page=article&op=view&path%5B%5D=2810>. Acesso em: 15 dez. 2021.

<sup>59</sup> ROBERTO, Emerson Gaio et al. Comércio marítimo brasileiro: busca de países referência para desenvolver a navegação de cabotagem. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2020, p. 241. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/9268>. Acesso em: 20 dez. 2021.

O transporte marítimo de cabotagem é marcado, em nível internacional, pelo elevado protecionismo dos países, mesmo entre economias consideradas mais liberais. Estudo sobre o assunto realizado pela “Seafarers Rights Internacional” constatou que 80% dos países costeiros membros das Nações Unidas tinham alguma legislação protecionista frente à cabotagem, conforme o mapa ilustrado na figura a seguir:



**Figura 3: Estados com legislação protecionista relativa à cabotagem**

Fonte: [https://www.americanmaritimepartnership.com/wp-content/uploads/2018/09/World-Cabotage-Study\\_Overview\\_Final.pdf](https://www.americanmaritimepartnership.com/wp-content/uploads/2018/09/World-Cabotage-Study_Overview_Final.pdf). Acesso em: 20 mai. 2022.

O Brasil e os demais países costeiros do Mercosul estão incluídos do mapa, o que demonstra que seguem políticas protecionistas na navegação por cabotagem. É importante destacar que não necessariamente uma política protecionista terá resultados ruins quando se pensa no desenvolvimento de uma logística multimodal.

Há uma série de estudos internacionais que concluem no sentido de que o custo do frete marítimo representa uma restrição mais efetiva para a maior participação no comércio internacional do que tarifas e outras barreiras comerciais, sendo necessário o estímulo à concorrência para coibir práticas de captura de mercado por parte das empresas de navegação.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 10. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

Desse modo, um transporte por cabotagem eficiente é àquele adaptado à realidade local, com boa integração com o transporte terrestre e os consequentes ganhos de escala, baixo custo e fácil dispersão das mercadorias transportadas em âmbito local e regional.<sup>61</sup>

No caso brasileiro, para atuar na navegação de cabotagem a empresa deve estar constituída no Brasil, nos termos da Lei n. 9.432/1997 e da regulamentação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, criada pela Lei n. 10.233, de 5 e junho de 2001, ainda que a Empresa Brasileira de Navegação seja constituída de 100% de capital estrangeiro.

Ao analisar o mercado de transporte marítimo de contêineres, no ano de 2018, o CADE concluiu que não havia barreiras legais relevantes para impedir o acesso de empresas para operarem determinadas rotas que integram a navegação por cabotagem no país, obviamente sendo exceção a barreira para atuação de empresas constituídas no exterior, e também defendeu que pequenas empresas ou novas empresas poderiam atuar por meio da locação de *slots* em embarcações de terceiros, superando a barreira representada pelo significativo investimento envolvido na compra de uma embarcação inteira.

No que diz respeito ao papel da ANTAQ, a agência reguladora que tem como objetivo a implementação de políticas públicas relativas à prestação de serviços de transporte aquaviário e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, de acordo com os princípios e normas gerais determinados pela legislação sobre a temática.<sup>62</sup>

Em termos específicos, a referida agência reguladora atua sobre: (i) a navegação fluvial, lacustre e de travessia; (ii) a navegação de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; (iii) os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; (iv) os terminais de uso privado; (v) as estações de transbordo de carga; (vi) as instalações portuárias públicas de pequeno porte; e (vii) as instalações portuárias de turismo.<sup>63</sup>

Esses atos legislativos e a estabilização da economia brasileira a partir dos anos 90 do século XX criaram oportunidades para que as empresas brasileiras de navegação explorassem regularmente navios *full* container no mercado de cabotagem, resultando em investimentos no

---

<sup>61</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica n° 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 15. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

<sup>62</sup> COLLYER, Wesley O. A importância do direito marítimo e da regulação dos transportes e portos para o desenvolvimento da logística. **Journal of Transport Literature**, Itajaí, vol. 7, n. 1, 2013, p. 197. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jtl/a/Gj5wcC9hJDf94JcdgtdZNBp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

<sup>63</sup> ROBERTO, Emerson Gaio et al. Comércio marítimo brasileiro: busca de países referência para desenvolver a navegação de cabotagem. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2020, p. 259-260. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/9268>. Acesso em: 20 dez. 2021.

setor portuário e interesse dos agentes econômicos na oferta, por parte dos terminais portuários, de serviços dedicados de carga geral e cabotagem containerizada.<sup>64</sup>

Cabe pontuar que não houve uma completa liberalização de mercado, vez que somente empresas de navegação constituídas de acordo com a legislação brasileira poderiam atender ao mercado brasileiro, mesmo que formadas com capital estrangeiro, além da permanência da exigência de que as embarcações utilizadas no transporte por cabotagem deveriam navegar com bandeira brasileira.<sup>65</sup>

A flexibilização permitida pela nova redação do art. 178 da Constituição Federal de 1988 foi implementada por meio da seguinte medida, prevista na Lei n. 9.432/1997: a permissão para que as empresas de navegação brasileiras utilizassem embarcações estrangeiras na navegação interior e no transporte de cabotagem, conforme redação do art. 9º, caput, reproduzido a seguir:<sup>66</sup>

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:

A mesma legislação criou o Registro Especial Brasileiro para o registro de embarcações no Brasil operadas por empresas brasileiras de navegação, contemplando as embarcações estrangeiras operadas em regime de afretamento. Desse modo, as empresas brasileiras de navegação passaram a poder encomendar e afretar embarcações no mercado internacional, contribuindo para a renovação da frota e desenvolvimento do setor, em linha com a nova redação do art. 178 da Constituição Federal de 1988.

Mais recentemente, a legislação sobre a temática foi alterada pela MP n. 595/2012, posteriormente convertida na Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013, denominada “Lei de

---

<sup>64</sup> SOUTO, Sabine Mara Müller; DE CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. Modais de Transporte, Cabotagem e a Transnacionalização do Transporte Marítimo. **Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, Itajaí, v. 7, n. 1, 2020, p. 305-325. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/article/view/17143/9725>. Acesso em: 16 dez. 2021. p. 319.

<sup>65</sup> MOURA, Delmo Aves; BOTTER, Rui Carlos. O transporte por cabotagem no Brasil: potencialidades para intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. **Produção Online: Revista Científica Eletrônica de Engenharia de Produção**, Florianópolis, vol. 11, n. 2, 2012, p. 595-617. Disponível em: <https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/897/798>. Acesso em: 20 dez. 2021. p. 611.

<sup>66</sup> PEIXOTO, Mariana Marinho da Costa Lima; RIBEIRO, Uila Loyola. Fatores estratégicos determinantes para a operação de cabotagem no Brasil. **Revista de Trabalhos Acadêmicos Universo—São Gonçalo**, São Gonçalo, v. 1, n. 1, 2016, p. 181. Disponível em: <http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=2TRABALHOSACADEMICOSAOGONCALO2&page=article&op=view&path%5B%5D=2810>. Acesso em: 15 dez. 2021.

Modernização dos Portos”, que revogou a Lei dos Portos anterior (Lei n. 8.630/1993). A nova legislação foi editada no contexto do Programa de Investimentos em Logística do governo federal, objetivando: (I) promover a retomada da capacidade estatal de planejamento no setor portuário; (II) aprimorar o marco regulatório para os portos organizados; e (III) realizar investimento por meio de descentralizações via concessões, arrendamentos e autorizações para implementação de Terminais de Uso Privativo.<sup>67</sup>

Dentre as principais novidades trazidas, destaca-se a concentração das seguintes competências, antes das autoridades de cada porto, na ANTAQ: prestação de informações periódicas por parte de concessionários e arrendatários; fixação de tarifas; autuação por infrações; instauração de processos administrativos; deliberação sobre normas e regulamentos; assim como o estabelecimento de padrões operacionais a serem seguidos por todos os agentes envolvidos na dinâmica portuária (administrações portuárias, operadores, concessionários, arrendatários, empresas de navegação, dentre outros).<sup>68</sup>

Cita-se também a política de estímulo à construção naval e à marinha mercante estabelecida pela Lei n° 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).

O AFRMM é um tributo federal com natureza jurídica de contribuição de intervenção no domínio econômico, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal por meio da súmula 553,<sup>69</sup> tendo como fato gerador o início efetivo da operação de descarregamento de embarcação em porto brasileiro, nos termos do art. 4° da Lei n° 10.893/2004.

O objetivo da criação do AFRMM é a arrecadação de recursos para que a União possa incentivar o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras. Grande parte do valor arrecadado por meio do AFRMM é depositado no FMM.

O §1° do art. 3° da Lei n° 10.893/2004 estabelece que é de competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil a administração das atividades relativas à cobrança, fiscalização, arrecadação, restituição e concessão de incentivos do AFRMM.

---

<sup>67</sup> FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. O “PIL: portos” e a Lei n° 12.815/13: Estado, logística e relações de força (política). **Research, Society and Developmen**, vol. 10, n. 9, p. 1.

<sup>68</sup> FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. O “PIL: portos” e a Lei n° 12.815/13: Estado, logística e relações de força (política). **Research, Society and Developmen**, vol. 10, n. 9, p. 3.

<sup>69</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 177.137**, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, Brasília, DJE 18 abr. 1997.

O art. 5º, por sua vez, estabelece que o AFRMM incide sobre o frete, que é a remuneração do transporte aquaviário de carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro.

Ao analisar a hipótese de incidência tributária e a regra matriz de incidência tributária do AFRMM, nos termos as noções criadas por Paulo. B. CARVALHO,<sup>70</sup> pode-se concluir que o sujeito ativo do AFRMM é a União, por meio da Secretaria Especial da Receita Federal, e o sujeito passivo, na qualidade de contribuinte, é o consignatário constante do conhecimento de carga, denominação utilizada pelo Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta as atividades aduaneiras, e, caso não haja obrigação de emissão de conhecimento de carga, o contribuinte é o proprietário da carga transportada.<sup>71</sup>

Quanto à base de cálculo, utiliza-se a remuneração do transporte aquaviário, definida, nos termos do art. 5º, §1º, da Lei nº 10.893/2004, como a remuneração para o transporte da carga porto a porto, incluídas todas as despesas portuárias com a manipulação de carga.

O maior diferencial está nas alíquotas do AFRMM: 25% na navegação de longo curso, 10% na navegação de cabotagem e 40% na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos para as regiões Norte e Nordeste.

Entretanto, o art. 17 da Lei nº 9.432/1997 estabeleceu que o AFRMM não incidiria, por um prazo de dez anos, sobre o transporte de cargas cuja origem ou o destino fossem as regiões Norte e Nordeste. Esse prazo foi sucessivamente prorrogado para 2012, 2017, 2019 e 2022.

Os recursos arrecadados são depositados no FMM, que destina parte dos valores arrecadados para as empresas brasileiras de navegação investirem em suas frotas, bem como há a possibilidade de o FMM financiar projetos desenvolvidos em estaleiros brasileiros.

A tributação por meio do AFRMM também inclui uma política de estímulo pensada para redução das desigualdades do país, nos termos do art. 3º da Constituição Federal e em linha com os objetivos da Constituição Econômica. A própria Lei nº 10.893/2004 traz os objetivos do AFRMM, nos termos do art. 3º, *caput*:

Art. 3º O AFRMM, instituído pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987, destina-se a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e constitui fonte básica do FMM.

---

<sup>70</sup> **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 289-294.

<sup>71</sup> TOMASCHITZ, Alexandre; DO VALLE, Mauricio Dalri; TREVISAN, Rosaldo. Considerações sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, à luz da Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 18, n. 1, 2022, p. 8.

Desse modo, foram criados subsídios financeiros ao transporte aquaviário que tenha como origem ou destino as regiões Norte e Nordeste do país, isentando essas operações de recolherem o AFMM, ao mesmo tempo em 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 operam no Brasil.

Essa política aumenta a disponibilidade dos serviços de cabotagem nas regiões Norte e Nordeste, com baixo custo do frete e mantendo rotas que por si só seriam economicamente inviáveis, levando desenvolvimento a essas regiões.

Nota-se que o transporte aquaviário é um universo bastante particular com uma série de instrumentos específicos que interferem e/ou moldam a forma como os agentes econômicos e o Estado atuam.

Pode-se colocar que o transporte por cabotagem, em especial, caminha no sentido de maior flexibilidade para atuação dos agentes econômicos, tanto para os administradores de portos organizados quanto para as empresas brasileiras de navegação, assim como maior centralização do regramento setorial na ANTAQ visando uma maior uniformização de regras e planejamento estratégico.

### **2.1.2. O papel da ANTAQ**

A ANTAQ surgiu no contexto da criação das agências reguladoras, braços do Estado dotados de autonomia administrativa, funcional, financeira e decisória, além da ausência de subordinação hierárquica perante outros atores estatais, para atuar de forma independente na regulação de determinado mercado.

As agências reguladoras são o instrumento do Estado Regulador, passando ao centro do debate público no Brasil nas décadas de 1990 e 2000, com a onda neoliberal de privatizações, ou seja, com a transferência do controle do Estado para particulares de várias atividades até então realizadas pelo Estado.<sup>72</sup>

Desse modo, as agências reguladoras são os órgãos responsáveis pela regulação de determinados mercados considerados mais relevantes para a dinâmica social, conciliando

---

<sup>72</sup> MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A Formação do Estado Regulador. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, ed. 76, vol. 3, nov. 2006, p. 151.

interesses diversos do mercado, do Estado e dos usuários visando a consecução dos objetivos básicos da ordem econômica, conforme previstos na Constituição Federal.<sup>73</sup>

A ANTAQ foi criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, como autarquia federal com sede no Distrito Federal para atuar na regulação do transporte aquaviário, com competência para editar regras para atuação dos agentes econômicos nesse modal, bem como uma série de outras atribuições, destacando-se: a realização de estudos, levantamentos e análises sobre o setor aquaviário; a elaboração de normas disciplinadoras e a execução da política setorial determinada pelo Poder Executivo, nos termos da legislação; a fiscalização do cumprimento, pelos agentes econômicos, das normas regulamentadoras, promovendo a defesa do consumidor e o incentivo à concorrência; a gestão de contratos de concessão, autorização ou permissão de serviços públicos delegados; a aplicação de política tarifária, o arbitramento de disputadas entre os agentes econômicos, dentre outras competências previstas na legislação de criação da agência.

Portanto, a ANTAQ é braço do Estado brasileiro responsável pela regulação, supervisão e fiscalização da navegação de cabotagem no país, além da responsável pela implementação de parte das políticas públicas de incentivo ao modal.<sup>74</sup>

No papel de reguladora da navegação por cabotagem, a ANTAQ editou 4 resoluções que podem ser consideradas as principais sobre esse modal: (I) Resolução Normativa nº 1/2015: aprova a norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso; (II) Resolução Normativa nº 5/2016: aprova a norma para outorga de autorização à pessoa jurídica, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, que tenha por objeto operar nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem ou longo curso; (III) Resolução Normativa nº 62/2021: aprova a norma que dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabelece infrações administrativas; e (IV) a Resolução nº 1.811/2010: disciplina o critério

---

<sup>73</sup> MEDEIROS, Gilmara Joane Macedo de. O Estado Regulador e o Estado Administrativo: A Expertise Política e o Governo dos Técnicos. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 2, n. 2, p. 381-393. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/regulador-administrativo-expertise-politica-851298798>. Acesso em: 8 jun. 2023. p. 384.

<sup>74</sup> FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil**. 2012. 208 fls. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 51.



regulatório para a comprovação da operação comercial de embarcações pela EBN, inclusive na navegação de cabotagem.

A ANTAQ regulamenta a autorização para constituição de pessoa jurídica brasileira que tenha por objeto a operação nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo percurso por meio da Resolução Normativa nº 5/2016, alterada pela Resolução Normativa nº 35/2019; pela Resolução nº 8.094/ 2020; e pela Resolução nº 86/2022.

A Resolução Normativa disciplina, em seu art. 3º:

(...) que a autorização para operar nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, somente poderá ser outorgada a pessoa jurídica constituída nos termos da legislação brasileira, com sede e administração no País, que tenha por objeto realizar o transporte aquaviário ou apoio na navegação pretendida, e que atenda aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos nesta Norma, na legislação complementar e nas normas regulamentares pertinentes e, quando for o caso, nos Tratados, Convenções e Acordos Internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil.

Quanto aos requisitos técnicos para o pedido, o art. 5º estabelece que é necessário (I) ser proprietário de pelo menos uma embarcação de bandeira brasileira que não esteja fretada a casco nu a terceiros, adequada à navegação pretendida e em condição de operação comercial; ou (II) apresentar contrato de afretamento de embarcação de propriedade de pessoa física residente e domiciliada no País ou de pessoa jurídica brasileira, a casco nu, adequada à navegação pretendida e em condição de operação comercial, por prazo igual ou superior a 1 ano, celebrado com o proprietário da embarcação.

Há também um requisito econômico-financeiro previsto no art. 9º, que traz a exigência de apresentação de patrimônio líquido mínimo de pelo menos R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), para a navegação de cabotagem (art. 9º, inciso I, alínea “c”). Embora pareça impeditivo para atuação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que não podem ser consideradas naturalmente excluídas deste mercado, conforme as conclusões expostas no item 2.1.1., criou-se uma exceção justamente para dispensar as empresas desses portes de apresentarem o patrimônio líquido mínimo exigido, conforme art. 9º, §4º.

O requisito de patrimônio líquido mínimo também é dispensado em caso de empresas de navegação que objetivem atuar na navegação de cabotagem, exclusivamente com embarcações de porte bruto inferior a 5.000 (cinco mil) TPB, nos termos do art. 9º, §3º, inciso II.

Percebe-se que a Resolução Normativa da ANTAQ está em linha com o exposto no item 2.1.1. no sentido de que não há barreiras legais significativas para atuação de empresas na navegação por cabotagem. Não há limitação de participação de capital estrangeiro para constituição de uma empresa brasileira de navegação, podendo ser constituída por até 100% do capital externo.

Apesar disso, a atuação da ANTAQ já foi objeto de críticas por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) em estudo que analisou os obstáculos que comprometeriam a ampliação da participação da cabotagem na matriz de transporte brasileira, apurando que a regulamentação da agência não incentivaria a competição entre operadoras na navegação de cabotagem, nem contribuiria para redução da concentração de mercado existente no segmento, favorecendo fretes maiores.<sup>75</sup>

Vejamos trecho de acórdão do TCU:

**VISTOS**, relatados e discutidos **estes autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar obstáculos ao desenvolvimento da navegação de cabotagem, com o intuito de incrementar a participação do setor na matriz de transportes no Brasil**; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 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**

---

<sup>75</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1383/2019 Plenário**. Relator Ministro Bruno Dantas, Brasília. Julg. em 12 jun. 2019.

**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) (...)**<sup>76</sup> (grifo nosso)

Em resposta ao TCU, a ANTAQ realizou estudo sobre o mercado de navegação de cabotagem de contêiner objetivando encontrar a opção regulatória para o fomento à concorrência.

Dentre as alternativas apresentadas, a própria ANTAQ sugeriu que o aumento das hipóteses de afretamento de embarcações poderia aumentar sua disponibilidade no país, contribuindo para a redução dos fretes e maior regularidade nas rotas.<sup>77</sup>

## **2.2. O programa “BR do Mar”**

O programa “BR do Mar” teve sua origem no então Ministério da Infraestrutura, a partir de estudos realizados pela Coordenação de Navegação do Departamento de Navegação e Hidrovias da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários.

Nesse sentido, a referida Coordenação elaborou Nota Técnica com o objetivo de apresentar a avaliação do transporte marítimo de forma geral e suas especificidades, analisando as políticas de estímulo ao transporte aquaviário desenvolvidas por outros países, além da análise de estudos prévios realizados no Brasil sobre o transporte por cabotagem, de modo a estruturar um programa de estímulo ao transporte de cabotagem.<sup>78</sup>

O objetivo principal do programa seria o aprimoramento da legislação brasileira sobre o transporte aquaviário, notadamente sobre ordenação do tráfego aquaviário (Lei n. 9.432/1997), de modo a promover uma matriz de transportes mais eficiente, com redução de custos logísticos e com a otimização de recursos públicos utilizados para investimento em infraestrutura e no incremento da participação privada nos projetos de infraestrutura logística.

---

<sup>76</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n° 1383/2019 Plenário**. Relator Ministro Bruno Dantas, Brasília. Julg. em 12 jun. 2019.

<sup>77</sup> BRASIL. ANTAQ. **Estudo de Cabotagem**, p. 68. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/terminal/Acervo/Detalle/27613?returnUrl=/terminal/Home/Index&guid=1606089608521>. Acesso em: 20 mai. 2023.

<sup>78</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica n° 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

A Nota Técnica desdobra o objetivo principal para o programa Br do Mar da seguinte forma:<sup>79</sup>

- 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;
- 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.

Nota-se que os desdobramentos apresentam uma lógica de desenvolvimento da cabotagem integrada com outros modais de transporte para que haja maior eficiência logística para o transporte de carga em maiores distâncias.

Há também uma preocupação em garantir embarcações para a transporte por cabotagem, sobretudo estrangeiras, a partir de um diagnóstico de que a indústria naval nacional não produz embarcações porta-contêineres e graneleiras, estando pouco relacionada com a atividade de transporte.<sup>80</sup>

Sobressai igualmente a preocupação com o aumento da oferta de emprego e renda para os marítimos nacionais; a preocupação com a eficiência ambiental na matriz de transportes do país, em linha com o Plano Nacional de Logística; e a busca por retirar do Estado brasileiro

---

<sup>79</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

<sup>80</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

parte dos custos com o desenvolvimento de infraestrutura de transportes (rodoviário e ferroviário).

O resultado dos estudos realizados foi encaminhado pelo Ministério da Infraestrutura como sugestão de Projeto de Lei ao Presidente da República, que, por sua vez, acolheu a sugestão e encaminhou o texto ao Congresso Nacional, resultando no Projeto de Lei n. 4.199/2020, o qual previa a instituição do “Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do Mar”.

O Projeto de Lei tinha por objetivos declarados, conforme manifestação do Ministério da Infraestrutura:

(...) 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 embarcações de cabotagem e 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.<sup>81</sup>

O Projeto de Lei foi estruturado em quatro capítulos. O primeiro contém as diretrizes, objetivos e regras preliminares para a execução do Programa “Br do Mar”. O segundo capítulo traz 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 terceiro capítulo trata da autorização de uso temporário em áreas e instalações portuárias, para atendimento de operações especiais de cabotagem. E, por fim, o último capítulo contém as disposições finais e propostas de alterações legais.

O Projeto de Lei, aprovado como Lei n° 14.301, de 7 de janeiro de 2022, é composto por 26 artigos com alterações substanciais em várias outras leis que regulamentam o transporte aquaviário no país, com destaque para a lei de ordenação do transporte aquaviário (Lei ° 4.932/1997) e a lei que dispõe sobre o AFRMM e o FMM (Lei n° 10.893/2004).

Serão expostas, nos itens seguintes deste capítulo, as principais alterações legislativas criadas pelo programa “Br do Mar”, sob uma perspectiva crítica quanto à possível efetividade das medidas propostas.

---

<sup>81</sup> BRASIL. EMI n° 00016/2020 MINFRA ME SG-PR. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1922656&filename=PL%204199/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1922656&filename=PL%204199/2020). Acesso em: 22 abr. 2023.

### 2.2.1. Fundamentos do programa “BR do Mar”

O programa “BR do Mar”, veiculado por meio da Lei nº 14.301/ 2022, é formado por um conjunto de inovações legislativas que podem ser divididas em 4 eixos: frota; indústria de construção naval; redução de custos logísticos e portos.

A Lei contém 26 artigos e é dividida em um Capítulo I chamado “Disposições Preliminares”; um Capítulo II intitulado “Do Afretamento de Embarcações” e um Capítulo III contendo as “Disposições Finais”, com alterações significativas em leis anteriores.

Já no seu art. 1º, a lei traz os objetivos do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, abreviado como “BR do Mar”, como sendo:

Art. 1º (...)

- I - ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem;
- II - incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem;
- III - ampliar a disponibilidade de frota para a navegação de cabotagem;
- IV - incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais;
- V - estimular o desenvolvimento da indústria naval de cabotagem brasileira;
- VI - revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem com as políticas de construção naval;
- VII - incentivar as operações especiais de cabotagem e os investimentos delas decorrentes em instalações portuárias, para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira; e
- VIII - otimizar o emprego dos recursos oriundos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

Além dos objetivos expostos, o art. 2º da Lei estabelece as seguintes diretrizes para o “BR do Mar:

Art. 2º (...)

- I - segurança nacional;
- II - estabilidade regulatória;
- III - regularidade da prestação das operações de transporte;
- IV - otimização do uso de embarcações afretadas;
- V - equilíbrio da matriz logística brasileira;
- VI - incentivo ao investimento privado;
- VII - promoção da livre concorrência;
- VIII - otimização do emprego de recursos públicos;

- IX - contratação e qualificação profissional de marítimos nacionais;
- X – inovação e desenvolvimento científico e tecnológico;
- XI - desenvolvimento sustentável; e
- XII - transparência e integridade.

O programa “Br do Mar” também prevê um mecanismo de habilitação pelo qual as empresas brasileiras de navegação interessadas podem requerer o ingresso no programa para poderem acessar as políticas de incentivo. Para acessar o programa são previstos como requisitos (I) que a empresa brasileira de navegação esteja autorizada a operar no transporte de cargas por cabotagem; (II) que seja comprovada a regularidade da empresa quanto aos tributos federais; e (III) apresentar relatórios periódicos quanto à operação da empresa no Brasil, incluindo informações sobre a frota operante no país; planos de expansão; manutenção de linhas regulares de transporte; desenvolvimento de cadeias de valor incluindo a navegação por cabotagem; questões relativas à segurança, sustentabilidade e transparência dos fretes cobradas na operação; práticas concorrenciais; políticas de integridade; dentre outras informações.

Nota-se que as altas exigências para ingresso e permanência no programa, considerando que podem ser exigidas mesmo após a habilitação, estão em linha com os objetivos gerais de estímulo à concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem, além da ampliação da oferta de rotas regulares e desenvolvimento com inovação tecnológica, sustentabilidade, transparência e integridade.

No cenário anterior ao programa, uma embarcação estrangeira somente poderia atuar em operações de cabotagem se não houvesse nenhuma embarcação brasileira apta a fazê-lo, após chamamento público realizado por meio do Sistema de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio (Sama/Antaq).

Quanto aos incentivos específicos para o aumento da frota operando na navegação por cabotagem, a Lei traz novas hipóteses de afretamento de embarcações estrangeiras para operarem na navegação de cabotagem, conforme redação do art. 5º, *caput* e incisos I e II, reproduzidos a seguir:

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

I - em sua propriedade; ou

II - em sua posse, uso e controle, sob contrato de afretamento a casco nu. (grifo nosso)

Desse modo, as empresas brasileiras de navegação podem afretar embarcações estrangeiras a casco nu, ou seja, assumindo a posse, o uso e o controle da embarcação, para operarem na cabotagem. Nesse tipo de contratação a embarcação é disponibilizada desarmada, que significa dizer sem tripulação, comandante, combustível e suprimentos, cabendo ao afretador realizar a gestão náutica e comercial sob sua responsabilidade, além de realizar o registro da embarcação no Brasil para que possa navegar com bandeira brasileira.<sup>82</sup>

Há uma ressalva quanto ao uso de embarcações pertencentes a uma subsidiária integral estrangeira da própria empresa afretadora ou de subsidiária integral estrangeira de outra empresa brasileira de navegação, ou seja, não é qualquer empresa estrangeira que pode oferecer embarcações para operarem no regime de afretamento previsto no programa “Br do Mar”.

Nesse aspecto, o programa “Br do Mar” criou a figura da Empresa Brasileira de Investimento na Navegação (EBN-i), definida, nos termos da inclusão do inciso XV no art. 2º da Lei n 9.432/1997, como “aquela que tem por objeto fretamento de embarcações para empresas brasileiras ou estrangeiras de navegação”.

Ademais, o §1º do mesmo artigo estabelece as hipóteses em que é possível realizar o afretamento previsto no *caput* do art. 5º, estabelecendo cinco cenários:

- I - ampliação da tonelagem de porte bruto das embarcações próprias efetivamente operantes, registradas em nome do grupo econômico a que pertença a empresa afretadora, de acordo com a proporção a ser definida em ato do Poder Executivo federal;
- II - substituição de embarcação de tipo semelhante em construção no País, na proporção de até 200% (duzentos por cento) da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção, pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até o limite de 36 (trinta e seis) meses;
- III - substituição de embarcação de tipo semelhante em construção no exterior, na proporção de até 100% (cem por cento) da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção, pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até o limite de 36 (trinta e seis) meses;
- IV - atendimento exclusivo de contratos de transporte de longo prazo, nos termos dispostos em ato do Poder Executivo federal; e
- V - prestação exclusiva de operações especiais de cabotagem, pelo prazo de 36 (trinta e seis) meses, prorrogável por até 12 (doze) meses, nos termos dispostos em ato do Poder Executivo federal.

---

<sup>82</sup> BRANCO, Leonardo. BR do Mar: desafios da cabotagem e a flexibilização dos afretamentos. **Revista Consultor Jurídico**, 1º fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-01/territorio-aduaneiro-br-mar-desafios-cabotagem-flexibilizacao-afretamentos>. Acesso em: 30 mai. 2023.



A primeira hipótese diz respeito à possibilidade de afretamento durante a ampliação de embarcação própria da empresa brasileira de navegação já operante, sem fazer referência direta a algum incentivo para a situação em que a ampliação está ocorrendo em estaleiro brasileiro, embora haja remissão para ato do Poder Executivo federal estabelecer a proporção entre a ampliação e a abertura para o afretamento.

Nota-se que as hipóteses seguintes estão diretamente ligadas ao incentivo à indústria de construção naval. Os incisos II e III podem ser traduzidos como um incentivo à construção de embarcações em estaleiros brasileiros, já que o afretamento previsto no programa “BR do Mar” para substituição de embarcação, ou seja, durante o período de construção de uma embarcação totalmente nova, é permitido em até 200% (duzentos por cento) da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção se a encomenda for em estaleiro brasileiro, e metade disso, 100%, se a encomenda for em estaleiro estrangeiro.

Em ambas as hipóteses o afretamento é permitido pelo prazo de 6 meses, prorrogáveis até o máximo de 36 meses, de modo a compatibilizar o afretamento com o tempo necessário para construção de uma nova embarcação. Cabe pontuar que ainda que a embarcação sendo construída seja concluída em período inferior ao máximo permitido de 36 meses, a embarcação estrangeira afretada pode permanecer no país por esse período, conforme redação do art. 6º.

A própria Lei traz uma definição de embarcação em construção como sendo “aquela cujo pagamento inicial já tenha sido efetuado pelo proprietário da embarcação ao estaleiro construtor até a assinatura do termo de entrega e aceitação pelas partes” (art. 5º, §2º, inciso I).

As duas últimas hipóteses remetem a ato do Poder Executivo federal para regular os contratos exclusivos de transporte de longo prazo e a prestação exclusiva em operações especiais de cabotagem, estando bastante ligadas à redução dos custos logísticos pela seleção de rotas prioritárias por parte do Estado.

Quanto aos contratos exclusivos de transporte de longo prazo, a Lei estabelece que o extinto Ministério da Infraestrutura, atual Ministério de Portos e Aeroportos,<sup>83</sup> deverá dispor sobre as cláusulas essenciais desses contratos (art. 7º, *caput*), bem como a quantidade máxima de embarcações afretadas, como proporção em relação à tonelagem de porte bruto das

---

<sup>83</sup> Nos termos do art. 41, Parágrafo único, inciso III, da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, que estabeleceu a nova organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

embarcações efetivamente operantes que arvoem bandeira brasileira, sobre as quais empresa brasileira de navegação tenha domínio.

As operações especiais de cabotagem são definidas na Lei como sendo “aquelas consideradas regulares para o transporte de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira” (art. 5º, §2º, inciso II). A Lei estabelece que a capacidade e o porte das embarcações afretadas com essa finalidade observarão a proporcionalidade em relação à demanda da operação especial de cabotagem proposta (art. 8º, *caput*).

Além dessas hipóteses de afretamento de embarcações estrangeiras previstas no art. 5º da própria lei que instituiu o programa “Br do Mar”, o mesmo diploma legislativo alterou o art. 10 da Lei n 9.432/1997, que trata das hipóteses de afretamento de embarcações independentemente de autorização dos órgãos competentes.

No que diz respeito à navegação de cabotagem, o inciso I do art. 10 já dispunha que independe de autorização o afretamento de embarcação de bandeira brasileira para operar nessa modalidade de transporte, refletindo um protecionismo para as empresas brasileira de navegação e incentivo para indústria naval local.

Em sentido diverso, assim é a redação do inciso III do art. 10 da Lei n° 9.432/1997:

Art. 10. Independe de autorização o afretamento de embarcação:

(...)

III - estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, navegação interior de percurso nacional e navegação de apoio marítimo, limitado ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente.

Nota-se que havia uma possibilidade de afretamento de embarcação estrangeira para uso na navegação de cabotagem desde a edição da Lei n° 9.432/1997, porém com uma série de condicionantes: a casco nu; com suspensão de bandeira; limitada ao dobro da tonelagem de porte bruto de embarcações em construção no país, incluindo-se mais metade da tonelagem de porte bruto das embarcações de propriedade da empresa brasileira de navegação, ressalvado o direito de afretar ao menos uma embarcação de porte equivalente.

Essa regra foi mantida, porém a Lei n° 14.301/2022 incluiu uma série de outras disposições no art. 10. Foi incluído um §1° no sentido de que, sem prejuízo do inciso III, ficaria autorizado o afretamento de uma embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para operar na navegação de cabotagem, independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira.

Ou seja, passou a ser possível realizar o afretamento de embarcação estrangeira mesmo sem lastro em embarcações próprias e sem ligação com a hipótese de estar em construção alguma embarcação em estaleiro brasileiro, promovendo-se uma ampla liberação do mercado de cabotagem para o uso de embarcações estrangeiras afretadas.

Entretanto, considerando as consequências de uma medida nesse sentido, optou-se por uma liberação gradual, limitada inicialmente a uma embarcação, limite que aumentou para duas embarcações após 12 meses de vigência da lei, já completos, e ainda aumentará para três embarcações após 24 meses de vigência e quatro embarcações após 36 meses de vigência, nos termos do §2° do art. 10.

Posteriormente, após 48 meses de vigência, não haverá mais limite de embarcações estrangeiras afretadas, observadas as condições de segurança definidas em regulamento, conforme dispõe o §3° do art. 10. Os limites são contados pela quantidade de embarcações afretas pelo mesmo grupo econômico, nos termos do §7° do mesmo artigo.

Para deixar ainda mais evidente a possibilidade de empresas brasileiras de navegação operarem na navegação de cabotagem sem qualquer necessidade de frota própria ou contrato de construção de embarcação, o §4° do art. 10 esclarece que as empresas brasileiras de navegação poderão operar na navegação de cabotagem com embarcações afretadas de acordo com o disposto no mesmo artigo.

Nesse ponto, há uma grande abertura do mercado brasileiro de cabotagem para o uso de embarcações estrangeiras afretadas, ainda que a abertura tenha sido diferida para um total de quatro anos após a promulgação da lei.

A maior consequência prática é a provável predominância de embarcações estrangeiras afretadas na navegação de cabotagem, já que as medidas de incentivo para os estaleiros brasileiros são tímidas quando comparadas com o incentivo criado para o uso de embarcações construídas em outros países, conforme será exposto no item 2.2.2.

Ainda que tal abertura de mercado possa levantar preocupações de segurança nacional com o intenso uso de embarcações estrangeiras afretadas na navegação por cabotagem, fato é

que as demais medidas previstas no programa, como a obrigatoriedade de tripulação brasileira nas principais funções dentro da embarcação, conforme será visto em detalhes no item 2.2.3, bem como a necessidade de suspensão da bandeira do país de origem, de modo a ser aplicada a legislação brasileira para essas embarcações, mitigam a problemática da perda do controle nacional sobre a navegação por cabotagem.

O programa “Br do Mar” também não inovou em permitir que empresas estrangeiras atuem na navegação por cabotagem, permanecendo a exigência de empresas nacionais, ainda que totalmente integralizadas por capital estrangeiro, operarem na navegação por cabotagem, havendo flexibilização tão somente no que diz respeito ao afretamento de embarcações estrangeiras.

### **2.2.2. Perspectiva perante a legislação tributária**

A legislação tributária tem especial importância para o sucesso de um programa como o “Br do Mar”, já que o tributo, além da função de arrecadar recursos para o Estado, também serve como mecanismo de incentivo para determinadas atividades setoriais.

Desse modo, sendo a navegação por cabotagem um modal de transporte que se objetiva incentivar, pode o Estado estabelecer critérios especiais de tributação com o objeto de prevenir desequilíbrios de concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal, favorecendo a formação de um espaço de disputa saudável entre agentes econômicos.<sup>84</sup>

Essa previsão constitucional é derivada da necessidade de se analisar todo o texto constitucional a partir dos objetivos da ordem econômica,<sup>85</sup> previstos no art. 3º da Constituição Federal, assim sinterizados:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I) construir uma sociedade livre;
- II) garantir o desenvolvimento nacional;
- III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV) promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

---

<sup>84</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**, p. 73.

<sup>85</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldo da. **Direito econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 85

Portanto, qualquer redução de carga tributária que incentive a navegação por cabotagem deve ser compreendida como uma medida no sentido de garantir a construção de uma sociedade livre, promovendo o desenvolvimento nacional e diminuindo as desigualdades.<sup>86</sup>

Assim, o Estado pode utilizar de mecanismos de não tributação como isenções, incentivos fiscais, adoção de alíquotas menores, não majoração de tributos ou até a extinção ou redução dos existentes.

No que diz respeito ao programa “Br do Mar”, conforme já exposto no item 2.2.1, são objetivos aumentar a oferta de transporte por cabotagem no país, nem como a disponibilidade de frota. O aumento da frota pode vir tanto por meio de mais embarcações produzidas no país quanto por meio de embarcações importadas.

Não há lei que proíba as empresas brasileiras de navegação de importarem embarcações para operarem na navegação por cabotagem, porém os tributos cobrados, sendo 14% de imposto de importação, 9,25% de PIS e Cofins, e 17% de ICMS, representam um acréscimo de mais de 40% sobre o valor da embarcação, criando uma significativa barreira fiscal.

Além disso, portarias do Departamento de Operações de Comércio Exterior, visando a proteção da indústria naval nacional, condicionavam a importação de embarcações à impossibilidade de fabricação de um equivalente em estaleiro brasileiro, ou mediante aprovação pelo Departamento de Marinha Mercante, criando outra barreira difícil de ser transposta.<sup>87</sup>

Esse panorama é alterado pelo programa “Br do Mar”, que autoriza o afretamento de embarcações em regime de admissão temporária, sem registro de declaração de importação, com suspensão total do pagamento dos seguintes tributos federais, nos termos do art. 13 da Lei nº 14.301/2022: I) Imposto de Importação; (II) Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre importação; (III) Contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidentes na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços (PIS/Pasep-Importação), ou contribuições sociais ou imposto incidente sobre a importação que venha a sucedê-las; (IV) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (Cofins-Importação); (V) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

---

<sup>86</sup> SILVA, Haércio Flávio Leite da. **Desenvolvimento da cabotagem e da navegação interior brasileiras: possibilidades e limites de uma política tributária adequada**. 134 fls. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Lisboa, 2013, p. 58.

<sup>87</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 30. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide-Combustíveis); e (VI) AFRMM.

Essa medida é criticada por parte da doutrina por desestimular a indústria naval nacional, criando um subsídio para importação de embarcações fabricadas no exterior, relegando à indústria naval nacional o foco nas funções de reparo e manutenção de embarcações, dificultando ainda mais que os estaleiros brasileiros consigam competir em nível internacional para produção de embarcações.<sup>88</sup>

Em contraponto, a justificativa oficial é no sentido de garantir uma maior disponibilidade de embarcações para uso no transporte de cabotagem no país, contribuindo para regularidade das rotas e incremento das cadeias logísticas, proporcionando um serviço de transporte interno com estabilidade e previsibilidade de preços.<sup>89</sup>

Entretanto, considerando os enormes desafios envolvidos na reestruturação da indústria naval nacional, bem como o longo período necessário para que os resultados de medidas de incentivo possam aparecer, já que a construção de embarcações é um processo custoso e demorado, a medida parece adequada para aumentar a oferta de embarcações para operação na navegação de cabotagem no curto prazo, permitindo o incremento desse modal de transporte em um período de tempo menor quando comparado à situação anterior em que o uso de embarcações estrangeiras era restrito a algumas hipóteses excepcionais.

Entretanto, em contraponto, a medida também dificulta o desenvolvimento de uma indústria naval nacional voltada para construção de embarcações no longo prazo, trazendo reflexos negativos para o desenvolvimento nacional e para geração de empregos.

Quanto ao AFRMM, cabe pontuar que o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo e aprovado sob a forma da Lei n.º 14.301/2022 não previa alteração nas alíquotas do tributo, porém, após o trâmite no Congresso Nacional, foi alterada a redação do art. 6.º da Lei n.º 10.893/2004 para reduzir as alíquotas do AFRMM, passando para os seguintes patamares:

---

<sup>88</sup> RÖHM, Helber. BR do Mar: Haverá o (re)equilíbrio da matriz de transportes brasileira? **Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy - International Law and Business Review**, v. 2, n.2, p. 56–92, jul./dez. 2022, p. 80. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/52/108>. Acesso em: 10 mai. 2023.

<sup>89</sup> BRASIL. **Projeto de lei n.º 4.199/2020**. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem -BR do mar e altera a Lei n.º 5.474, de 18 de julho de 1968, a Lei n.º 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei n.º 10.893, de 13 de julho de 2004. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1922656&filename=PL%204199/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1922656&filename=PL%204199/2020). Acesso em: 16 dez. 2022.

Art. 6º O AFRMM será calculado sobre a remuneração do transporte aquaviário, aplicando-se as alíquotas de:

I - 8% (oito por cento) na navegação de longo curso;

II - 8% (oito por cento) na navegação de cabotagem;

III - 40% (quarenta por cento) na navegação fluvial e lacustre, por ocasião do transporte de granéis líquidos nas Regiões Norte e Nordeste;

IV - 8% (oito por cento) na navegação fluvial e lacustre, por ocasião do transporte de granéis sólidos e outras cargas nas Regiões Norte e Nordeste.

A alíquota anterior para a navegação de longo curso era de 25%, para navegação de cabotagem de 10%, e o inciso IV foi inserido pela Lei nº 14.301/2022, prevendo a alíquota de 8% para navegação fluvial e lacustre, no caso de transporte de granéis sólidos e outras cargas nas Regiões Norte e Nordeste.

Diante da redução das alíquotas, houve veto por parte do Presidente da República sob o argumento de que estaria sendo feita uma renúncia de receitas sem a apresentação de qualquer estimativa de impacto financeiro e das medidas compensatórias, violando o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e os art. 125; 126; 136 e 137 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021. O veto foi posteriormente derrubado, estando plenamente vigentes as novas alíquotas previstas acima.

O veto não abrangeu o §4º, incluído no art. 6º da Lei nº 10.893/2004, que passou a prever a possibilidade de o Poder Executivo estabelecer descontos nas alíquotas do AFRMM, levando em consideração o fluxo de caixa do FMM e desde que não fossem utilizados critérios diferentes para o mesmo tipo de carga ou de navegação.<sup>90</sup>

Cabe pontuar que o art. 17 da Lei nº 9.432/1997 previa que, por um prazo de dez anos, contado a partir da data da vigência da Lei, não haveria incidência do AFRMM sobre as mercadorias cuja origem ou cujo destino final fosse porto localizado na Região Norte ou Nordeste do País.

Esse prazo foi sucessivamente prorrogado até 8 de janeiro de 2022, considerando a prorrogação mais recente, realizada pela Lei nº 13.458, de 26 de junho de 2017. Posteriormente, sobreveio a legislação criando o programa “Br do Mar” que, nos termos do art. 24, prorrogou novamente o prazo de não incidência até 8 de janeiro de 2027, para as navegações de

---

<sup>90</sup> TOMASCHITZ, Alexandre; DO VALLE, Mauricio Dalri; TREVISAN, Rosaldo. Considerações sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, à luz da Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 18, n. 1, 2022, p. 11.

cabotagem, interior fluvial e lacustre, desde que a origem ou destino seja porto localizado na Região Norte ou Nordeste do País.

Além de não haver a incidência do tributo, considerando que parte dos valores recolhidos do AFRMM voltam para as empresas brasileiras de navegação investirem em suas frotas, nos termos do art. 17, incisos II e III da Lei nº 10.893/2004, a União se encarrega de depositar os valores utilizando os recursos do FMM para as empresas brasileiras de navegação, conforme prevê o art. 52-A da Lei nº 10.893/2004.

Ou seja, além de não recolherem o tributo na navegação por cabotagem que tenha como origem ou destino as regiões Norte e Nordeste, as empresas brasileiras de navegação ainda recebem valores vinculados às operações que realizam para investirem suas frotas, nos termos da política pública de incentivo para industrial naval nacional, bem como a criação de verdadeiro subsídio para o transporte de mercadorias para as regiões citadas, argumentando-se que tal medida contribui para a redução das desigualdades regionais.<sup>91</sup>

Portanto, há uma recorrente política pública, ora renovada, de não onerar o armador com o AFRMM para os transportes aquaviários no âmbito das regiões Norte e Nordeste, contribuindo para o barateamento dos fretes e viabilidade econômica das rotas. Ressalte-se que o transporte para essas regiões representa mais de 90% do transporte aquaviário interno.<sup>92</sup>

Ademais, as medidas no sentido de incentivar da indústria naval nacional pela via do reparo e manutenção ficam mais evidentes ao se analisar as novas possibilidades de utilização dos recursos depositados nas contas vinculadas ao AFRMM e também dos recursos depositados diretamente no FMM.

No caso das contas vinculadas, o programa “Br do Mar” alterou a redação da alínea “a” do inciso I do art. 19 da Lei nº 10.893/2004 para retirar a exigência de que os recursos sejam utilizados para construção ou aquisição de embarcações novas, para uso próprio, produzidas em estaleiros brasileiros.

Não é mais necessário que as embarcações sejam para uso próprio, em linha com a criação das Empresas Brasileiras de Investimento em Navegação, que poderão utilizar os

---

<sup>91</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 56. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

<sup>92</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 37. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.



recursos para construção da embarcação e posteriormente realizar o afretamento para outra empresa.

A alínea seguinte do mesmo inciso foi alterada para permitir a jumborização (que nada mais é do que o aumento da capacidade de carga de um navio, mediante a realização de um corte transversal vertical em seu casco e interseção de um novo conjunto de porões, depois fundidos ao casco original), conversão, modernização, docagem, manutenção, revisão e reparação de embarcação afretada em estaleiro brasileiro, em linha com o objetivo de incentivar a indústria naval nacional por meio da utilização dos recursos do AFRMM para realização de reparos e manutenções em embarcações estrangeiras.

Antes, até havia a possibilidade de utilização dos recursos depositados na conta vinculada para reparo e manutenção em embarcações afretadas a casco nu e inscritas no Registro Especial Brasileiro (REB), que registra as embarcações brasileiras, limitado a 30% do valor depositado na conta, porém essa exigência, prevista no §4º do art. 19 da Lei nº 10.893/2004 foi revogada pela Lei nº 14.301/2022, não havendo mais a obrigatoriedade de utilização dos recursos somente no caso de embarcações afretadas a casco nu e inscritas no REB, nem o limite de 30% do valor depositado.

Quanto aos recursos depositados no FMM, que concede apoio financeiro por meio de empréstimos, há uma longa lista de situações em que os empréstimos podem ser concedidos, bem como uma grande variedade de possíveis tomadores, com destaque para a possibilidade de utilização dos recursos para jumborização, conversão, modernização, docagem, manutenção, inclusive preventiva, ou reparação de embarcação afretada, quando realizadas por estaleiro brasileiro, nos termos da nova redação do item 2 da alínea “a” do inciso I do art. 26.

Outro incentivo endereçado para os estaleiros brasileiro está previsto na alínea “m”, incluída pela Lei nº 14.301/2022, passando a prever a hipótese de uso dos recursos do FMM para que empresas estrangeiras financiem até 80% do projeto aprovado de construção, jumborização, conversão, modernização, docagem, manutenção, inclusive preventiva, ou reparação, quando realizadas por estaleiro brasileiro.

Ainda pela perspectiva da legislação tributária, o programa “Br do Mar” não avançou em uma redução da alíquota do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

cobrado sobre o combustível para embarcações utilizadas no transporte comercial de cargas, chamado de óleo “bunker”.<sup>93</sup>

Evidentemente, a discussão envolvendo a redução de um tributo cobrado em nível estadual, como é o caso do ICMS, é mais complexa por envolver acertos entre unidades federativas (União e Estados), de modo que não foi incorporado ao Projeto de Lei e nem na Lei nº 14.301/2022 qualquer tipo de incentivo para o óleo “bunker”.

Cabe destacar que, assim como no modal rodoviário, o custo do combustível no transporte por cabotagem é o fator preponderante na formação do preço dos fretes no transporte de carga,<sup>94</sup> de modo que qualquer medida no sentido de reduzir esse custo tem grande relevância na redução dos fretes e na viabilidade econômica das rotas, em linha com os objetivos gerais do programa, conforme dispostos no item 2.2.2.

Infelizmente, por razões provavelmente ligadas ao impacto orçamentário de uma redução de alíquota, bem como a necessidade de alinhamento com os governos estaduais, sob pena de longas batalhas nos tribunais em razão de alterações legislativas unilaterais realizadas pela União que afetam a arrecadação tributária dos estados, a discussão para um incentivo relativo ao ICMS do óleo “bunker” não avançou.

Apesar disso, nota-se que os incentivos tributários realizados são significativos, tornando bastante competitivo o afretamento de embarcações com as suspensões de tributos concedidas, bem como as reduções nas alíquotas do AFRMM.

O foco das medidas parece bastante atrelado à redução de custos para as empresas brasileiras de navegação de modo a permitir um menor custo dos fretes e maior viabilidade econômica das rotas, ainda que sob a perspectiva de redução dos incentivos para construção de embarcações em estaleiros nacionais.

Portanto, ainda que tenha vários objetivos declarados, o programa “Br do Mar”, do ponto de vista de incentivos tributários, é bastante focado no desenvolvimento do modal de

---

<sup>93</sup> RÖHM, Helber. BR do Mar: Haverá o (re)equilíbrio da matriz de transportes brasileira? **Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy - International Law and Business Review**, v. 2, n.2, p. 56–92, jul./dez. 2022, p. 71. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/52/108>. Acesso em: 10 mai. 2023.

<sup>94</sup> RÖHM, Helber. BR do Mar: Haverá o (re)equilíbrio da matriz de transportes brasileira? **Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy - International Law and Business Review**, v. 2, n.2, p. 56–92, jul./dez. 2022, p. 72. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/52/108>. Acesso em: 10 mai. 2023.

transporte aquaviário, visando o aumento da sua participação na matriz de transporte nacional, em detrimento de medidas que incentivem o crescimento de uma indústria de construção naval.

### **2.2.3. Perspectiva perante a legislação trabalhista**

O Direito do Trabalho relacionado com o trabalho marítimo é complexo em razão da própria natureza global das atividades de transporte desempenhadas no mar. Empregados de variadas nacionalidades podem ser contratados por armadores de também variadas nacionalidades para operarem embarcações registradas em determinado país para navegar por um ou mais países, criando obstáculos na aplicação da legislação em razão das dificuldades em se determinar competência e jurisdição.<sup>95</sup>

No âmbito brasileiro, a Lei n° 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, define o “Aquaviário” como “todo aquele com habilitação certificada pela autoridade marítima para operar embarcações em caráter profissional”. Essa definição é desdobrada pelo Decreto n° 2.596, de 18 de maio de 1998, dividindo os Aquaviários em 6 grupos, sendo o 1° grupo, nos termos do art. 1°, inciso I, estabelecido da seguinte forma:

Art. 1° Os aquaviários constituem os seguintes grupos:

I - 1° Grupo - Marítimos: tripulantes que operam embarcações classificadas para a navegação em mar aberto, apoio marítimo, apoio portuário e para a navegação interior nos canais, lagoas, baías, angras, enseadas e áreas marítimas consideradas abrigadas;

(...)

Os Marítimos ainda são subdivididos, nos termos do Anexo I do mesmo Decreto, em 4 seções: 1 - Convés; 2 - Seção de Máquinas; 3- Seção de Câmara e 4 – Seção de Saúde.

A Seção de Convés é formada pelas categorias Capitão de Longo Curso e Capitão de Cabotagem; 1° e 2° Oficiais de Náutica; Mestre de Cabotagem e Contramestre; Marinheiro de Convés, Moço de Convés e Marinheiro Auxiliar de Convés. A Seção de Máquinas é formada pelo Oficial Superior de Máquinas; 1° e 2° Oficiais de Máquinas; Eletricistas e Condutor de Máquinas; Marinheiro de Máquinas, Moço de Máquinas e Marinheiro Auxiliar de Máquinas.

---

<sup>95</sup> GEREMINAS, Homero Wanderson Luiz. **O princípio da Proteção no Âmbito do Direito do Trabalho Marítimo Brasileiro**. 2021. 107 fls. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2021, p. 91.

A Seção de Câmara é formada pelo Cozinheiro e pelo Taifeiro. Por fim, a Seção de Saúde é formada pelo Enfermeiro e pelo Auxiliar de Saúde.

Pelo exposto, nota-se que os trabalhadores marítimos, espécie do gênero Aquaviários, são subdivididos em várias categorias profissionais que laboram nas embarcações, estando abrangidos pelo art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),<sup>96</sup> enquanto pessoas físicas que prestam serviços de natureza não eventual a um empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Destaca-se que a aplicação da legislação trabalhista brasileira às relações de emprego existentes nas embarcações que circulam pela costa do país não é tema pacífico vez que, nos termos da Lei do Pavilhão, prevista no art. 281 da Convenção de Direito Internacional Privado de Havana, também chamada de Código de Bustamante, ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 18.791, de 6 de junho de 1929, e reiterada pelo art. 91 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada pelo Brasil em 22 de dezembro de 1982 e promulgada na forma do Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990, a bandeira da embarcação é que deve terminar qual a legislação aplicável à embarcação.<sup>97</sup>

Ao analisar o caso de um empregado de um navio de cruzeiro navegando sob bandeira estrangeira, assim decidiu o Tribunal Superior do Trabalho:

TRABALHO EM NAVIO DE CRUZEIRO SOB BANDEIRA ESTRANGEIRA. PRÉ-CONTRATAÇÃO NO BRASIL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA COSTA BRASILEIRA E EM ÁGUAS DE OUTROS PAÍSES. GENTE DO MAR. CONFLITO DE LEIS NO ESPAÇO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. LEI DO PAVILHÃO (CÓDIGO DE BUSTAMANTE). I) A indústria do transporte marítimo internacional, inclusive de cruzeiros turísticos, tem caráter global, seja quanto à nacionalidade dos navios (pavilhão), seja quanto à diversidade de nacionalidades da tripulação, impondo-se que a gente do mar tenha proteção especial e uniforme numa mesma embarcação. **A concepção de aplicação da legislação brasileira aos tripulantes brasileiros contratados por navios estrangeiros não se sustenta diante da realidade da atividade econômica desenvolvida pelas empresas estrangeiras de cruzeiros marítimos, pois, se assim fosse, em cada navio haveria tantas legislações de regência quanto o número de nacionalidades dos tripulantes.** Num mesmo navio de cruzeiro marítimo, todos os tripulantes devem ter o mesmo tratamento contratual, seja no padrão salarial, seja no conjunto de direitos. **Reconhecer ao tripulante brasileiro - contratado para receber em dólar - direitos não previstos no contrato firmado, conduziria à quebra da isonomia e subversão da ordem e da autoridade marítima, uma vez que os próprios oficiais poderiam**

<sup>96</sup> CLT. Art. 3º. Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

<sup>97</sup> GEREMINAS, Homero Wanderson Luiz. **O princípio da Proteção no Âmbito do Direito do Trabalho Marítimo Brasileiro**. 2021. 107 fls. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2021, p. 92.

**questionar suas obrigações à luz da legislação de sua nacionalidade, em desrespeito à lei do pavilhão.** Daí porque ser imperativo a aplicação, para todos os tripulantes, da lei do pavilhão, como expressamente prescreve o art. 281 da Convenção de Direito Internacional Privado (Código de Bustamante, ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto 18.791/1929): “As obrigações dos oficiais e gente do mar e a ordem interna do navio subordinam-se à lei do pavilhão”. II) As tratativas preliminares para a contratação de trabalhador, iniciadas em território brasileiro por empresa de agenciamento e arregimentação de trabalhadores para prestar serviço a bordo de embarcação estrangeira com trânsito pela costa brasileira e em águas internacionais, não permitem concluir que a contratação se deu em solo brasileiro, pois a efetivação do contrato somente ocorre com a convergência de vontades das partes envolvidas. Agência de recrutamento atua na aproximação das partes contratantes, sem que se torne parte nas relações de trabalho daí decorrentes (Convenção 181 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, Art. 1º, 1, a. III) Inaplicável a Lei nº 7.064/82, cujo pressuposto é a contratação de trabalhadores no Brasil ou transferidos por seus empregadores para prestar serviço no exterior, hipótese não revelada pelas premissas fáticas constantes no Acórdão Regional, de forma que a legislação brasileira não pode ser invocada sob o fundamento de ser mais benéfica ao trabalhador brasileiro que atua no exterior. O art. 3º da referida Lei se aplica na situação de empregado transferido para o exterior, hipótese que não se ajusta ao caso dos autos. A própria Lei nº 7.064/82 prevê a inaplicabilidade da legislação brasileira para o empregado contratado por empresa estrangeira (artigos 12 e seguintes). IV) Assim, a legislação brasileira não é aplicável ao trabalhador brasileiro contratado para trabalhar em navio de cruzeiro, (1) por tratar-se de trabalho marítimo, com prestação de serviços em embarcação com registro em outro país; (2) 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; (3) 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. V) Ademais, independentemente do local da contratação ou do país no qual se executam os serviços, é inafastável a regra geral de que a ativação envolvendo tripulante de embarcação é regida pela lei do pavilhão ou da bandeira, e não pela legislação brasileira (Código de Bustamante, ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto 18.791/1929). VI) **Demonstrado que a prestação de trabalho ocorreu em embarcação estrangeira, independentemente de ter navegado em todo ou em parte em águas brasileiras, não há falar em aplicação da lei brasileira.** Assim, não há incidência do princípio do centro de gravidade (most significant relationship), o que levaria a situações limítrofes da prevalência do tempo de navegação em águas nacionais, internacionais ou estrangeiras, com risco de tratamento diferenciado da tripulação, em flagrante violação das normas de direito internacional privado e do art. 178 da Constituição Federal (...) <sup>98</sup> (grifo nosso)

Nota-se que a decisão foi pauta no respeito à Lei do Pavilhão, afastando a aplicação da legislação trabalhista brasileira para o caso de embarcação com bandeira de outro país,

<sup>98</sup> BRASIL, Superior Tribunal do Trabalho. **Recurso de Revista nº 11165-11.2016.5.09.0001**, 8ª Turma, Relator Ministro Márcio Eurico Vitral Amaro, Brasília, DEJT 11 out. 2019.

destacando a necessidade de ser mantida a isonomia entre todos que desempenham as mesmas funções na embarcação, sendo impraticável a aplicação da legislação de regência de cada país para seus respectivos nacionais.

Há também julgados em sentido contrário no próprio Tribunal Superior do Trabalho.

Vejamos:

AGRAVO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA – INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40 DO TST – CONFLITO DE LEIS NO ESPAÇO – LEI DE REGÊNCIA – EMPREGADO CONTRATADO NO BRASIL PARA PRESTAR SERVIÇOS EMBARCADO EM NAVIO INTERNACIONAL. 1. Esta Corte, a partir da interpretação das Leis nºs 7.064/1982 e 11.962/2009, evoluiu o entendimento e cancelou a Súmula nº 207 do TST. 2. O art. 3º, caput e II, da referida Lei nº 7.064/1982 determina a aplicação da legislação brasileira aos empregados contratados no Brasil para prestar serviços no exterior. 3. Na presente situação, o Tribunal Regional, com base no conjunto fático-probatório existente nos autos, deixou claro que a autora foi contratada no Brasil, tendo celebrado pré-contrato com uma das agências locais de recrutamento (Rosa dos Ventos) e contrato efetivo com a primeira reclamada (MSC Crociere S.A.) dentro do Brasil. 4. Considerando esse cenário fático (contratação da reclamante dentro do território nacional), a relação de trabalho mantida entre as partes deve ser regida pela legislação brasileira, mais favorável ao empregado. Agravo desprovido.<sup>99</sup>

Nesse caso, o tribunal entendeu que deveria ser aplicado, à hipótese de trabalhador brasileiro contratado para desenvolver suas atividades em navios estrangeiros, o art. 3º, *caput* e inciso II, da Lei nº 7.064/82, que traz disposição no sentido de que aos trabalhadores nacionais contratados no País ou transferidos do País para trabalhar no exterior, aplica-se a legislação brasileira de proteção ao trabalho naquilo que não for incompatível com o diploma normativo especial, quando for mais favorável do que a legislação territorial estrangeira.

Em estudo acadêmico sobre o assunto, GEREMIAS concluiu que não haveria uniformização de entendimento no Tribunal Superior do Trabalho quanto à aplicação da Lei do Pavilhão ou da legislação brasileira, havendo tendências majoritária pela aplicação da legislação trabalhista brasileira em detrimento da Lei do Pavilhão.<sup>100</sup>

Cabe pontuar que a Lei do Pavilhão historicamente levou o uso da chamada “bandeira de conveniência”, ou seja, quando o armador registra a embarcação em determinado país com o qual não têm qualquer relação, tão somente para usufruir de reduzidos encargos tributários e

---

<sup>99</sup> BRASIL, Superior Tribunal do Trabalho. **Agravo Interno no Recurso de Revista nº 130382-63.2014.5.13.0015**, 7ª Turma, Relator Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, Brasília, DEJT 07 fev. 2020.

<sup>100</sup> **O princípio da Proteção no Âmbito do Direito do Trabalho Marítimo Brasileiro**. 2021. 107 fls. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2021, p. 92.

trabalhistas. Geralmente o registro é realizado em um país subdesenvolvido com poucos mecanismos de proteção do trabalhador e frágeis estruturas para fiscalização das embarcações.<sup>101</sup>

Essa parece ser uma estratégia de competitividade, já que a redução nas obrigações jurídicas repercute positivamente na formação do preço do frete. Entretanto, os mais prejudicados são os trabalhadores marítimos, que ficam alijados de instrumentos de defesa e proteção, tanto na esfera judicial quanto sindical, sujeitando-se a condições de trabalho degradantes.<sup>102</sup>

O panorama jurisprudencial colocado, assim como o fenômeno da “bandeira de conveniência”, é diretamente influenciado pela ratificação pelo Brasil da Convenção 186 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – Convenção sobre Trabalho Marítimo, que buscou incorporar em um único documento as 68 convenções e recomendações para o setor marítimo adotadas internacionalmente ao longo dos 90 anos de existência da OIT. A convenção foi promulgada via Decreto nº 10.671, de 9 de abril de 2021.<sup>103</sup>

A convenção é um grande compilado de legislação trabalhista para o trabalhador marítimo embarcado, incluindo: idade mínima, a regulamentação do certificado médico; formação e qualificação; recrutamento; salários; férias; lotações; cuidados médicos a bordo e em terra; dentre uma série de outros assuntos.

A Convenção sobre Trabalho Marítimo reforça a Lei do Pavilhão, estabelecendo, nos termos do Artigo V, item 2, que todo país exercerá efetivamente sua jurisdição e controle sobre os navios que arvorarem sua bandeira.

Em decisão recente, o Superior Tribunal do Trabalho levou em consideração a promulgação, pelo Brasil, da Convenção sobre Trabalho Marítimo para afastar a aplicação da legislação brasileira. Vejamos:

RECURSO DE REVISTA DAS RECLAMADAS. TRABALHO EM CRUZEIROS MARÍTIMOS QUE NAVEGAM EM ÁGUAS SUPRANACIONAIS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. CONFLITO ENTRE A

---

<sup>101</sup> ZANOTELLI, Ana Gabriela Camatta; MOSCHEN, Valesca Raizer Borges. A efetivação dos direitos dos trabalhadores marítimos no contexto dos navios de bandeira de conveniência. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 1, p. 91-118, 2016. p. 101. Disponível em:

<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1388/1173>. Acesso em: 23 mai. 2023.

<sup>102</sup> GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 85.

<sup>103</sup> A Convenção 186 da OIT, que dispõe sobre o trabalho marítimo, está traduzida para a língua portuguesa e disponível como Anexo do Decreto de promulgação, conforme o link a seguir: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d10671.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10671.htm). Acesso em: 20 mai. 2023.

LEGISLAÇÃO NACIONAL E OS TRATADOS INTERNACIONAIS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ANTERIOR À RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO 186 DA OIT (MARÍTIMOS). 1. **Cinge-se a controvérsia a se definir qual a legislação aplicável ao trabalhador brasileiro pré-contratado no Brasil para laborar em embarcação estrangeira, com prestação de serviço no exterior. O egrégio Tribunal Regional do Trabalho concluiu pela aplicação da legislação trabalhista brasileira, por ser mais favorável à autora, em detrimento da regra geral de Direito Internacional no tocante ao trabalho do marítimo, ao fundamento de que a contratação da empregada se deu no Brasil (...)**

3. **Embora tenha havido recentemente a ratificação da Convenção 186 da OIT - referente ao trabalho marítimo - por meio do Decreto Legislativo 65 de 17/12/2019 e a sanção pelo Presidente da República pelo Decreto Nº 10.671, em 9 de abril de 2021 (DOU 12/4/2021), no presente caso, ao tempo da prestação dos serviços ela não vigorava, devendo ser analisada a lide à luz da legislação e dos Tratados Internacionais vigentes, não sendo de simples solução.** Anteriormente, este relator, com ressalva do seu entendimento pessoal, acompanhava a jurisprudência majoritária desta Corte, no sentido de aplicar a legislação nacional ao trabalhador brasileiro, ainda que a prestação de serviços ocorra em navios cuja navegação abarque águas brasileiras e estrangeiras, com preponderância em águas internacionais. 4. Ocorre, entretanto, que os argumentos que justificam a aplicação da legislação estrangeira, em detrimento da nacional, demonstram-se convincentes e se traduzem na melhor solução jurídica aplicável ao caso, pelos motivos que se destaca (...)

Logo, ratificada pelo Brasil a convenção internacional que determina a incidência da legislação do “Pavilhão”, a sua desconsideração afronta os princípios que regem o direito internacional; V - o princípio do centro da gravidade do contrato de trabalho (most significant relationship) é um critério subsidiário, uma vez que, em face de o Brasil ter ratificado a convenção que determina a aplicação da legislação da bandeira do pavilhão, não há como se afastar a conclusão da incidência da legislação estrangeira. 5. No caso dos autos, é incontroverso que a embarcação pertence às Bahamas e tendo aquela nação ratificado a Convenção Internacional da OIT nº 186 (Convenção sobre o Trabalho Marítimo – MLC), penso que deveria ser ela aplicada, em detrimento da legislação nacional, a fim de enaltecer, inclusive, o princípio da igualdade, visto que o regramento inserto na referida Convenção é específico para os marítimos, uniformizando, dessa forma, a aplicação dos direitos da categoria. Desta forma, a decisão do Regional que aplicou a legislação nacional, em detrimento dos tratados internacionais, devidamente ratificados pelo Brasil, que reconhecem a aplicação da “Legislação do Pavilhão”, contraria o art. 178 da Constituição Federal. 6. **Assim, merece provimento o apelo para afastar a aplicação da legislação brasileira e reconhecer a incidência dos tratados internacionais, devidamente ratificados pelo Brasil, que reconhecem a aplicação da “Legislação do Pavilhão”. No caso, sendo incontroverso que a embarcação pertence às Bahamas e, conforme se constata, tendo aquela nação ratificado a Convenção Internacional da OIT nº 186 (Convenção sobre o Trabalho Marítimo – MLC), deve ser ela aplicada, em detrimento da legislação nacional, a fim de enaltecer, inclusive, o princípio da igualdade, visto que o regramento inserto na referida Convenção é específico para os marítimos, uniformizando, dessa forma a aplicação dos direitos da categoria.** Diante desse contexto, determina-se a baixa dos autos à Vara do Trabalho de origem, a fim de que



examine os pedidos sob o enfoque da referida legislação. Recurso de revista conhecido por violação do art. 178 da CF e provido.<sup>104</sup>

Percebe-se que o próprio julgado reconhece a importância da Convenção sobre Trabalho Marítimo como medida uniformizadora da aplicação de regras trabalhistas para os marítimos, privilegiando a isonomia de tratamento independentemente da bandeira da embarcação, já que a convenção prevê as mesmas condições de trabalho para os marítimos de todos os países signatários, reduzindo as hipóteses de conflito entre as normas internacionais e as normas de cada país.

Esse entendimento é de fundamental importância para a hipótese de afretamento de embarcações prevista no programa “Br do Mar”, já que a embarcação afretada, embora seja considerada brasileira, nos termos do programa, navega com bandeira estrangeira, de modo que o entendimento da Justiça do Trabalho brasileira quanto à legislação aplicável para embarcações de bandeira estrangeira afretadas afeta diretamente a situação da tripulação contratada nessas embarcações.

Ademais, a análise das nuances que envolvem na aplicação da legislação trabalhista para os marítimos releva a importância de haver segurança jurídica por meio da uniformidade de entendimento da Justiça do Trabalho, já que o cenário nebuloso sobre a temática para as embarcações afretadas para operarem por meio do programa “Br do Mar” pode resultar em desestímulo para o uso de embarcações estrangeiras no país; maior custo de mão-de-obra e aumento da litigiosidade nas relações trabalhista.

Porém, considerando o fenômeno da “bandeira de conveniência” e o fato de que a Convenção 186 da OIT só abarca os países signatários, poderia haver violação de direitos trabalhistas básicos dos marítimos no caso de serem utilizadas no programa “Br do Mar” embarcações registradas em países não signatário da Convenção 186 da OIT.

A solução para essa situação é encontrada no art. 12 da Lei. Vejamos:

Art. 12. Aos contratos de trabalho dos tripulantes que operem em embarcação estrangeira afretada na forma prevista nesta Lei serão aplicáveis as regras internacionais estabelecidas por organismos internacionais devidamente reconhecidos, referentes à proteção das condições de trabalho, à segurança e ao meio ambiente a bordo de embarcações, e a Constituição Federal.

---

<sup>104</sup> BRASIL, Superior Tribunal do Trabalho. **Recurso de Revista nº 1001602-25.2016.5.02.0080**, 8ª Turma, Relator Ministro Alexandre Agra Belmonte, Brasília, DEJT 24 jun. 2022.

Parágrafo único. O disposto em instrumento de acordo ou convenção coletiva de trabalho precederá outras normas de regência sobre as relações de trabalho a bordo.

Nota-se que a redação do artigo objetiva garantir a proteção aos marítimos, nos termos das “regras internacionais estabelecidas por organismos internacionais devidamente reconhecidos”, ou seja, nos termos da Convenção 186 da OIT, além da proteção prevista na Constituição Federal.

Entretanto, em havendo o afretamento de embarcação registrada em país não signatário da Convenção 186 da OIT e considerando que o Brasil aplica a Lei do Pavilhão, pode haver conflito entre o disposto no art. 12 e a Lei do Pavilhão, já que o texto do artigo, em tese, viola compromissos internacionais assumidos pelo país ao determinar a aplicação de determinado regramento trabalhista em detrimento da legislação do país de registro da embarcação.

Evidentemente, essa problemática chegará aos tribunais brasileiros, esperando-se que possa ser solucionada de forma a preservar os direitos trabalhistas mínimos dos marítimos, evitando-se o cenário do Brasil conviver com violações de direitos fundamentais em sua costa a partir de embarcações estrangeiras operando na navegação por cabotagem.

Além disso, o programa “Br do Mar” estabelece, nos termos do art. 9º, inciso III, que a embarcação afretada deve necessariamente ter comandante, mestre de cabotagem, chefe de máquinas e condutor de máquinas brasileiros. Pela comparação com as seções em que estão divididos os marítimos, nota-se que os principais empregos na embarcação ficam sendo de exclusivo preenchimento por brasileiros.

O inciso II do mesmo artigo criava uma reserva de mercado para marítimos brasileiros ao determinar, de forma genérica, que dois terços da tripulação deveria ser composta de brasileiros em cada nível técnico do oficialato, incluídos os graduados ou subalternos, e em cada ramo de atividade, incluídos o convés e as máquinas, em caráter contínuo.

Esse inciso foi vetado pelo Presidente da República, assim como os parágrafos primeiro, segundo e quinto do art. 9º, relacionados com o inciso II, que dispunham sobre o arredondamento para o número inteiro subsequente caso o cálculo dos dois terços resultasse em fração igual ou maior que cinco décimos; a necessidade de os marítimos das seções de câmara e saúde, no nível técnico e subalterno, serem considerados conjuntamente à atividade de convés e separadamente da seção de máquinas; bem como a possibilidade de a empresa habilitada no “Br do Mar” requerer à ANTAQ a operação com tripulação estrangeira em caráter temporário,

por prazo determinado, não superior a 90 dias, ou em apenas uma operação, no caso de a execução exigir tempo maior que o prazo máximo estabelecido, conforme definições em regulamento.

Nas razões do veto, o Presidente da República colocou que a exigência de dois terços de marítimos brasileiros nas embarcações estrangeiras afretadas por meio do programa “Br do Mar” resultaria em maiores custos para as empresas, reduzindo a atratividade para que um quantitativo maior de embarcações estrangeiras de baixo custo sejam utilizadas na navegação de cabotagem. Concluiu no sentido de que a previsão do inciso II do art. 9º e parágrafos vetados significaria menos emprego para os marítimos; maior tempo de espera das cargas nos portos; maior preço de frete para o embarcador e menor efetividade do transporte de cabotagem e da matriz de transportes brasileira.

Pontuou-se também que já há percentual mais razoável determinado pela Resolução Normativa nº 6, de 1º de dezembro de 2017, do Conselho Nacional de Imigração, órgão ligado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Conforme redação do art. 4º, *caput*, e inciso III, da referida Resolução Normativa, qualquer embarcação estrangeira que opere em águas jurisdicionais brasileiras, na navegação de cabotagem, por prazo superior a noventa dias contínuos, deve admitir marítimos brasileiros na proporção de um quinto para operação entre noventa e cento e oitenta dias, e um terço para operação por mais de cento e oitenta dias, devendo a proporção ser observada em cada seção e em cada conjunto de oficiais e de subalternos. Também há uma ressalva no art. 10 no sentido de que a saída da embarcação das águas jurisdicionais brasileiras por período inferior a quinze dias consecutivos, não interrompe a contagem dos prazos previstos no art. 4º.<sup>105</sup>

Desse modo, o normativo do Conselho Nacional de Imigração já criaria reserva de mercado para marítimos brasileiros atuarem em embarcações estrangeiras no país, ainda que em percentual bem inferior ao que foi colocado no programa “Br do Mar”. Ademais, o percentual de dois terços da tripulação formada por brasileiros já é exigido no caso de embarcações que navegam com bandeira brasileira, de modo que o programa estaria equiparando as embarcações estrangeiras afretadas nesse aspecto.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> A Resolução Normativa nº 06, de 1º de dezembro de 2017, do Conselho Nacional de Imigração, está disponível em:

[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes\\_normativas/RESOLU%C3%87%C3%83O\\_NORMATIVA\\_N%C2%BA\\_06.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_06.pdf). Acesso em: 19 mai. 2023.

<sup>106</sup> Nos termos do art. 4º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, reproduzido a seguir:

Como resultado, o elevado percentual de dois terços provavelmente diminuiria a atratividade do afretamento de embarcações estrangeiras pelo engessamento na contratação de pessoal, reduzindo os benefícios para a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem.

Desse modo, o veto está em linha com a perspectiva neoliberal do programa “Br do Mar” em promover o desenvolvimento da navegação de cabotagem no país por meio do incentivo para o afretamento de embarcações estrangeiras, em detrimento da promoção de uma indústria de construção naval nacional.

Por fim, ainda no que diz respeito à legislação trabalhista, o programa “Br do Mar” criou a obrigatoriedade de serem disponibilizadas vagas para estágio embarcado a alunos egressos de cursos do sistema de ensino profissional marítimo nas embarcações brasileiras e estrangeiras afretadas a casco nu, com ou sem suspensão de bandeira, e nas afretadas por tempo, nos termos do art. 4-A, incluído na Lei nº 9.432/1997.

O parágrafo único do artigo referenciado delega para Ato do Poder Executivo definir sobre os quantitativos mínimos de vagas destinadas a praticantes para cada tipo de embarcação e operação, considerando as peculiaridades técnicas e os impactos econômicos desses quantitativos.

Esse artigo tem relação com a Convenção Internacional sobre Padrões de Instrução, Certificação e Serviço de Quarto para Marítimos (STCW), celebrada via Organização Marítima Internacional (IMO), em Londres, em 7 de julho de 1978, ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto nº 89.822, de 20 de junho de 1984. A referida convenção estabelece padrões internacionais à instrução dos marítimos, emissão de certificados de qualificação para funções a bordo e ao serviço de quarto nos navios. Também dispõe que o país signatário deve atender aos requisitos relativos à certificação dos Aquaviários egressos de cursos de formação, conforme padrões mínimos estabelecidos na convenção.

No caso brasileiro, o Sistema de Ensino Profissional Marítimo, gerenciado pela Marinha do Brasil, oferece cursos no padrão da STCW, que devem conter horas de estágio embarcado, executando tarefas sob orientação de um instrutor e um supervisor.

Desse modo, a inclusão do artigo 4-A e parágrafo único, realizada pelo Congresso Nacional, objetiva aumentar as hipóteses de embarcações em que o estágio obrigatório pode ser

---

Art. 4º Nas embarcações de bandeira brasileira serão necessariamente brasileiros o comandante, o chefe de máquinas e dois terços da tripulação.

executando, incluindo também as embarcações afretadas por meio do programa “Br do Mar”, favorecendo a formação de mão-de-obra marítima qualificada no país.

Pelo exposto, nota-se que há muitos desdobramentos de ordem trabalhista a partir do programa “Br do Mar”, incluindo os aspectos relacionados com a aplicação a Lei do Pavilhão para determinar as regras trabalhistas aplicáveis em determinada embarcação, bem como a reserva de alguns cargos estratégicos na embarcação para serem preenchidos exclusivamente por brasileiros.

## Capítulo III – Regulação da cabotagem na União Europeia

### 3.1. Abrangência metodológica

Inicialmente, cabe pontuar que políticas de estímulo e/ou proteção da navegação por cabotagem variam muito entre os países de acordo com a realidade local e aspectos inerentes aos sistemas políticos, econômicos e legais vigentes em diferentes regiões.

No caso da União Europeia não é diferente, havendo significativa diferença entre as legislações dos Estados membros. Os ditames legais relativos à cabotagem podem envolver uma enorme variedade de temas, incluindo a legislação sobre navegação; sobre embarcações; imigração; tributação; aspectos aduaneiros; registro de empresas; investimento estrangeiro; dentre outros.

Portanto, há grande dificuldade em realizar uma análise sistêmica e comparativa entre as legislações de diferentes países, valendo tal afirmação para a comparação entre a legislação brasileira e comunitária europeia, assim como dos países integrantes da União Europeia.

A pesquisa ora conduzida não se propõe a esgotar todos os infindáveis campos de comparação entre as legislações estudadas, até pela hercúlea tarefa que estaria posta nestes termos, mas tão somente estabelecer bases mínimas de comparação entre o que fora proposto e aprovado no Brasil com a criação do Programa “Br do Mar” e alguns instrumentos jurídicos semelhantes já em vigência e implementados no âmbito dos países da União Europeia, objetivando-se adiantar alguns dos possíveis resultados da nova legislação brasileira pela análise dos resultados da aplicação de regras similares existentes na legislação comunitária europeia e local de alguns Estados membros.

Desse modo, a comparação realizada é centrada nas medidas previstas no programa “Br do Mar”, objetivando-se tão somente uma análise do regramento comunitário europeu que aborda a temática da navegação de cabotagem para que seja possível traçar um paralelo entre as novidades incluídas no arcabouço jurídico brasileiro sobre a temática e os instrumentos jurídicos já postos em prática no âmbito europeu.

## 3.2. Legislação comunitária

### 3.2.1. Contexto

Na União Europeia, considerando o transporte intrabloco, o transporte de mercadorias e pessoas conta com o percentual de 37% para a via marítima (cabotagem), ao passo que o transporte rodoviário abarca 45%, o transporte ferroviário 10%, o transporte por vias interiores navegáveis e por gasodutos, pouco menos de 5% cada, e o transporte aéreo menos de um por cento.<sup>107</sup>

Portanto, o mar é um dos principais veículos por onde circulam mercadorias e pessoas no bloco, sendo um dos pilares para promoção da integração entre os países. Além disso, espera-se um crescimento do uso do transporte marítimo em detrimento do rodoviário em razão das crescentes preocupações ambientais, já que é possível reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> pelo uso de embarcações para o transporte ao invés de caminhões.<sup>108</sup>

Quanto ao regramento aplicável ao transporte marítimo na União Europeia, há a convivência entre normas comunitárias e dos Estados membros, em um modelo federativo de cooperação, ainda que com primazia do direito comunitário europeu sobre as normas estabelecidas pelos Estados-membros, independentemente do veículo normativo empregado (lei, decreto, resolução, ou qualquer outro).

Portanto, as autoridades nacionais, baseadas nessas premissas, estão vinculadas ao direito comunitário europeu e também às decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia, conforme estabelecido nos tratados do bloco.

Cabe destacar que a competência para regular o transporte marítimo é compartilhada entre a União Europeia e os Estados membros, de modo que os Estados membros podem legislar somente quando não houver regulamento europeu previamente estabelecido ou para complementar normativa advinda do direito comunitário europeu.

Assim, considerando a relevância da navegação por cabotagem para a União Europeia na promoção da livre circulação de pessoas e mercadorias, o direito comunitário europeu tratou

---

<sup>107</sup> SÁNCHEZ, Pablo Reja. **A unificação do Marco Regulatório da Cabotagem como instrumento de integração econômica regional**. 306 fls. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 103.

<sup>108</sup> ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed**. 2016. p. 4. Disponível em: [https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf). Acesso em: 17 mai. 2023

do assunto visando estabelecer normativas sobre concorrência, condições de segurança, trabalho, meio ambiente, entre outros temas relacionados com o transporte por cabotagem.

Esses regramentos encontram fundamento no art. 100, n. 2, do Tratado de Funcionamento da União Europeia, que estabelece que o Parlamento e o Conselho Europeu podem estabelecer disposições adequadas para os transportes marítimos e aéreos, bem como o art. 101, item 1, que estabelece ser incompatível com o mercado interno “as práticas suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados membros e que tenham por objetivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno”.

Cabe ressaltar que não há propriamente um controle de preços de fretes de navegação ou de tarifas portuárias por parte da União Europeia. As normas de proteção da concorrência objetivam tão somente evitar distorções no mercado do transporte marítimo, como aquelas derivadas de subvenções às empresas de navegação.<sup>109</sup>

Isso não significa que os Estados Membros não possam instituir regimes diferenciados para suas empresas de navegação no intuito de aumentar sua competitividade, porém qualquer espécie de apoio oferecido pelo Estado fica sujeito à análise da Comissão Europeia quanto aos seus efeitos sobre a concorrência. O regime de tributação pela tonelagem transportada, que será mais bem detalhado no item 3.2.3., é um exemplo de auxílio estatal autorizado no âmbito da União Europeia.

Portanto, o direito comunitário europeu assume um papel de protagonismo na criação de normas de resguardo da concorrência, fomentando um espaço de livre circulação de mercadorias e serviços, conforme os preceitos do mercado comum europeu.

### **3.2.2. O Regulamento N. 3.577/92**

Inicialmente, cabe analisar o Regulamento n. 3.577, de 7 de dezembro de 1992, que objetivou estabelecer um processo de progressiva liberalização da cabotagem, por meio de um processo iniciado em 1º de janeiro de 1993 e completado em 1º de janeiro de 1999 para a maioria dos casos, com disposição especial, até 1º de janeiro de 2004, para os serviços regulares de transporte de passageiros e ainda para os serviços efetuados por navios de menos de 650

---

<sup>109</sup> SÁNCHEZ, Pablo Reja. **A unificação do Marco Regulatório da Cabotagem como instrumento de integração econômica regional**. 306 fls. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 105.



toneladas brutas, no caso da navegação por cabotagem no âmbito da Grécia, nos termos do art. 6º, item 3.

O art. 2º do Regulamento traz o conceito de cabotagem para aplicação no âmbito da União Europeia, compreendendo três subcategorias: a chamada “cabotagem continental”, o serviço de transporte por mar de passageiros e mercadorias entre os portos de um Estado Membro sem escala em ilhas; os serviços de abastecimento “off shore”, traduzido pelo transporte por mar de passageiros e mercadorias entre qualquer porto de um Estado Membro e as instalações ou estruturadas situadas na plataforma continental desse Estado Membro; e a “cabotagem insular”, que abarca o transporte por mar de passageiros e mercadorias entre portos do continente e de uma ou mais ilhas de um mesmo Estado Membro ou o transporte entre ilhas de um mesmo Estado Membro.

Quanto ao registro de embarcações, assim dispõe o n. 1 do art. 1º do Regulamento:

Art. 1º

1. 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 registados 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 registados no Euros, logo que este registo seja aprovado pelo Conselho.

Nota-se que vigora a regra da livre prestação de serviços de cabotagem no transporte marítimos interno de determinado Estado membro, mas tão somente para o caso de navios registados e com pavilhão de outro Estado membro. Ou seja, a liberação de mercado vale somente para as empresas registradas em Estado membro da União Europeia e com pavilhão de Estado membro, criando uma espécie de mercado único no que diz respeito ao transporte de cabotagem, com uma enorme barreira protecionista, já que somente empresas registradas nos Estados membros podem acessá-lo.

Ainda assim, o Regulamento, como destacado, previu uma série de subcategorias de cabotagem com a aplicação de tratamento especializado, além da previsão de que o regime de cabotagem deveria ser conciliado com a prestação de serviços públicos de um Estado membro.

Nos termos do art. 4º, um Estado membro pode celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos para rotas regulares de cabotagem, porém não pode haver discriminação quanto às empresas de navegação registradas em outro Estado membro.

Destaca-se ainda o art. 5º, que prevê as exceções à aplicação do Regulamento. Vejamos:

Artigo 5º

**1. Em caso de perturbação grave do mercado de transportes nacionais devido à liberalização da cabotagem, os Estados-membros poderão solicitar à Comissão a adoção de medidas de salvaguarda.**

No prazo de trinta dias úteis a contar da recepção do correspondente pedido do Estado-membro, e após consultar os outros Estados-membros, a Comissão tomará, se for caso disso, uma decisão sobre as medidas de salvaguarda necessárias. **Tais medidas podem incluir a exclusão temporária da área em questão do âmbito do presente regulamento por um período não superior a 12 meses.**

A Comissão comunicará ao Conselho e aos Estados-membros quaisquer decisões sobre as medidas de salvaguarda que tenha adoptado.

Se, após o período de 30 dias úteis atrás mencionado, a Comissão não tiver tomado qualquer decisão sobre o assunto, o Estado-membro em questão terá o direito de aplicar as medidas solicitadas até que a Comissão tome uma decisão.

**Contudo, em caso de emergência, os Estados-membros podem adoptar unilateralmente as medidas provisórias apropriadas, as quais poderão permanecer em vigor por um prazo não superior a três meses. Em tal caso, os Estados-membros devem informar imediatamente a Comissão sobre tais medidas. A Comissão poderá revogar essas medidas ou confirmá-las, com ou sem alterações, até tomar uma decisão final em conformidade com o segundo parágrafo.**

2. A Comissão poderá igualmente, por sua própria iniciativa, adoptar medidas de salvaguarda, após consulta aos Estados-membros. (grifo nosso)

O referido artigo prevê a possibilidade de isentar determinada área da aplicação do Regulamento n. 3.577/1992 em caso “perturbação grave do mercado de transportes nacionais devido à liberalização da cabotagem”, inclusive prevendo a possibilidade de um Estado membro adotar medidas unilaterais, pelo prazo máximo de três meses, ficando as medidas sujeitas à validação da Comissão Europeia.

A “perturbação grave” pode ser configurada por um excedente de oferta em relação à procura em determinado local, ameaçando a sobrevivência financeira das empresas de navegação de determinado país, servindo de fundamento para não aplicação da liberalização de mercado prevista no do Regulamento n. 3.577/1992.

Ademais, considerando a adesão posterior de alguns países à União Europeia, o Regulamento n. 3.577/1992 não necessariamente tem aplicação imediata, a depender da análise do mercado do país ingressante. No caso da Croácia, o Regulamento n. 3.577/1992 não teve

aplicação para serviços de cruzeiro efetuados entre portos croatas por navios com menos de 650 toneladas brutas até 31 de dezembro de 2014.<sup>110</sup>

Ao analisar as práticas implementadas pelo Regulamento n. 3.577/92, estudos concluíram que não houve significativo aumento de armadores na cabotagem, tendo em vista as aquisições que ocorreram entre os armadores.<sup>111</sup>

Também concluiu que a liberalização prevista no Regulamento n. 3.577/92 não resultou em aumento no volume de carga transportada, permanecendo relativamente estável nos anos seguintes, além da necessidade de ser imposto serviço de transporte marítimo para rotas menos rentáveis.

### 3.2.3. A Diretiva 2003/96/CE

Cita-se também a Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro de 2003, do Conselho da União Europeia, que reestruturou o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e de eletricidade.

Nota-se que nos “considerando” da Diretiva já se faz presente uma preocupação quanto à proteção da “posição concorrencial” das empresas registradas em Estados membros. Vejamos:

(...) (23) **As obrigações internacionais vigentes e a salvaguarda da posição concorrencial das empresas comunitárias aconselha a que sejam mantidas as isenções aplicáveis aos produtos energéticos fornecidos para fins de navegação aérea e marítima**, com exclusão dos destinados a atividades privadas de lazer, devendo porém ser facultada aos Estados-Membros a possibilidade de limitar essas isenções. (grifo nosso)

O detalhamento da isenção tributária concedida está exposto no art. 14, n. 1, *caput* e alínea “c” e art. 15, n. 1, *caput* e alínea “f”:

Artigo 14º

1. Para além das disposições gerais previstas na Directiva 92/12/CEE relativas às utilizações isentas de produtos tributáveis, e sem prejuízo de outras disposições comunitárias, **os Estados-Membros devem isentar os produtos a seguir referidos nas condições por eles fixadas** tendo em vista assegurar uma aplicação correta e simples dessas isenções e de modo a impedir a fraude, a evasão fiscal ou utilizações abusivas:

<sup>110</sup> SÁNCHEZ, Pablo Reja. **A unificação do Marco Regulatório da Cabotagem como instrumento de integração econômica regional**. 306 fls. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 108.

<sup>111</sup> UNCTAD. **Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity**. 2017, p. 33. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2017d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2017d1_en.pdf). Acesso em: 10 mai. 2023.

**b) Produtos energéticos fornecidos para utilização como carburante na navegação em águas comunitárias (incluindo a pesca), com exceção da navegação de recreio privada, e eletricidade produzida a bordo de embarcações.**

Para efeitos da presente Diretiva, entende-se por “embarcação de recreio privada”, qualquer embarcação utilizada pelo seu proprietário ou por uma pessoa singular ou coletiva que a possa utilizar mediante aluguel ou a outro título, para fins não comerciais e, em especial, para fins que não sejam o transporte de pessoas ou de mercadorias ou a prestação de serviços a título oneroso ou no interesse das autoridades públicas.

Artigo 15º

1. Sem prejuízo de outras disposições comunitárias, os **Estados-Membros podem aplicar, sob controlo fiscal, isenções totais ou parciais ou reduções do nível de tributação aos seguintes produtos:**

**(f) Produtos energéticos fornecidos para utilização como combustíveis para a navegação em águas interiores (incluindo a pesca), com exceção da navegação de recreio privada, e eletricidade produzida a bordo de embarcações; (grifo nosso)**

Portanto, há uma forte política comunitária de incentivo para que os Estados membros implementem subsídios aos combustíveis utilizados como carburante e para navegação em águas comunitárias e interiores, favorecendo as empresas de navegação registradas nesses países no transporte de mercadorias e pessoas, além de incluir a atividade pesqueira.

A implementação de medida no sentido de subsídio para os combustíveis pode ter efeitos significativos sobre a concorrência, já que os combustíveis são parte substancial do custo do frete na navegação por cabotagem, de modo que as medidas implementadas podem ser analisadas pela Comissão Europeia em relação à possível violação do Regulamento n. 3.577/1992.

Entretanto, conforme exposto na redação da Diretiva 2003/96/CE, as medidas de subsídios para os combustíveis não são necessariamente medidas que interferem na concorrência, sendo até incentivadas, coibindo-se somente o excesso praticado pelos Estados membros na implementação desse tipo de incentivo.

### **3.2.3. A Diretiva 2009/16/CE**

Quanto aos aspectos trabalhistas envolvendo os marítimos empregados na navegação por cabotagem, cabe destacar a Diretiva n. 2009/16/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho,

alterada pela Diretiva n. 2013/38/EU; pelo Regulamento n. 1257/2013; pelo Regulamento n. 2015/757 e pela Diretiva n. 2017/2110.<sup>112</sup>

Já no primeiro artigo, que diz respeito ao seu objetivo, a Diretiva estabelece que tem por finalidade reduzir drasticamente a presença nas águas sob jurisdição de Estados membros de navios que não obedeçam aos seguintes regramentos:

Art. 1º

(...)

a) Reforçando o cumprimento por todos os navios, independentemente das bandeiras que arvoem, da regulamentação internacional e comunitária pertinente no domínio da segurança marítima, da proteção do transporte marítimo, da proteção do meio marinho e das condições de vida e de trabalho a bordo;

b) Estabelecendo critérios comuns para a inspeção de navios pelo Estado do porto e harmonizando os procedimentos de inspeção e detenção de navios, com base nos conhecimentos técnicos especializados e na experiência adquirida no âmbito do MA de Paris;

c) Desenvolvendo dentro da Comunidade um regime de inspeção pelo Estado do porto baseado em inspeções realizadas dentro da Comunidade e da região do MA de Paris que tenha como objetivo a inspeção de todos os navios com uma frequência variável em função do seu perfil de risco, devendo os navios que apresentem um risco mais elevado ser sujeitos a inspeções aprofundadas efetuadas a intervalos mais frequentes.

No art. 2º, n. 1, alínea “i”, é citada a Convenção 186 da OIT, colocando-se a sua não observância como uma anomalia, nos termos do art. 17.

O art. 3º estabelece que a Diretiva é aplicável para qualquer navio e à respectiva tripulação que façam escala num porto ou ancoradouro de um Estado Membro para efetuar uma interface navio/porto. Ou seja, a Diretiva é aplicável para qualquer modalidade de transporte marítimo, incluindo a navegação de longo curso e não apenas a cabotagem.

O art. 19 dispõe que, caso as inspeções detectem anomalias, a autoridade competente deve providenciar que sejam corrigidas.

---

<sup>112</sup> SÁNCHEZ, Pablo Reja. **A unificação do Marco Regulatório da Cabotagem como instrumento de integração econômica regional**. 306 fls. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 106.

O n. 2-A do art. 19 é expresso em dizer que, no caso de e condições de vida e de trabalho a bordo que representem um perigo manifesto para a segurança, a saúde ou a proteção dos marítimos, ou de anomalias que constituam violações graves ou repetidas das prescrições da Convenção 186 da OIT, a autoridade competente do Estado do porto em que o navio for inspecionado deve assegurar a imobilização do navio ou a interrupção da operação durante a qual as anomalias tenham sido detectadas.

Além disso, o a ordem de imobilização ou de interrupção da operação é mantida enquanto as anomalias não forem corrigidas, conforme plano de medidas para de correção. O inspetor pode consultar o Estado de bandeira antes de aceitar um plano de medidas.

Os próprios marítimos podem apresentar queixas quanto ao descumprimento da Convenção 186 da OIT no navio em que estão trabalhando, nos termos do art. 18-A. As queixas são dirigidas aos inspetores, que devem realizar uma investigação inicial, buscando, como primeira medida, uma solução a bordo do navio.

Nos termos do n. 5 do art. 18-A, Caso uma queixa apresentada por um marítimo não tenha sido resolvida a bordo do navio, o inspetor notifica o Estado de bandeira, pedindo-lhe, dentro de um determinado prazo, aconselhamento e um plano de medidas corretivas a apresentar pelo Estado de bandeira. Caso não haja correção, o navio pode ser igualmente imobilizado.

Quanto aos recursos, o art. 20 prevê que o proprietário ou o operador de um navio, ou o seu representante no Estado membro, têm o direito de recorrer de qualquer decisão de detenção ou de recusa de acesso tomada pela autoridade competente.

Percebe-se que a Diretiva torna obrigatória a aplicação da Convenção 186 da OIT por todos os Estados membros e, mais do que isso, exige a sua fiscalização nas embarcações que atracarem em portos da União Europeia, independentemente de estarem operando na navegação de longo curso ou de cabotagem, e independentemente da bandeira da embarcação.

Portanto, trata-se de um forte mecanismo de proteção dos marítimos por meio da exigência de aplicação da Convenção 186 da OIT para qualquer embarcação que efetue interface em porto da União Europeia, afastando parcialmente a Lei do Pavilhão, já que são previstos procedimentos para cientificar o Estado da bandeira do navio das situações de não conformidade, em uma aparente tentativa de resguardar minimamente a vinculação da embarcação com seu país de registro.

### 3.3. Políticas de Fomento no âmbito da União Europeia

Conforme já colocado no item 1.3, as discussões sobre o comportamento dos agentes no mercado de transporte marítimo estão suspensas no âmbito da Organização Mundial do Comércio desde 1996, de modo que as práticas concorrenciais são analisadas exclusivamente por meio da legislação de cada país, ou, no caso da União Europeia, por meio da legislação comunitária.

Essa ausência de regulamentação internacional, embora o comércio marítimo represente grande parte das trocas comerciais entre os países, reforça a necessidade de serem desenvolvidas políticas internas de estímulo ao transporte marítimo internacional e de cabotagem, de modo a promover a previsibilidade e perenidade do serviço de transporte marítimo.<sup>113</sup>

A análise da regulação europeia parte do estudo “Study on the Analysis and Evolution of International and EU Shipping”, contratado pela própria União Europeia, que, a partir da análise da legislação comunitária e da legislação dos países membros, evidenciou uma série de incentivos e benefícios vinculados ao transporte marítimo, incluindo: (a) auxílio à investimento para fins ambientais; (b) tributação diferenciada aos marítimos; (c) isenção de impostos sobre a tonelagem; (d) auxílio ao repatriamento de marítimos; (e) obrigações especiais de serviço público e contratos de serviço público; (f) ajuda ao arranque do transporte marítimo de curta distância.

A União Europeia, por razões diversas, porém especialmente em razão das questões ambientais, procurou promover o transporte marítimo em detrimento do modal rodoviário. Cita-se também a importância estratégica desse transporte e questões políticas e voltadas aos interesses das comunidades que atuam/são afetadas pelo transporte marítimo.

Questões históricas relacionadas ao transporte marítimo também influenciaram as políticas de fomento ao setor, como a constatação, no final da década de 80, que esse modal de transporte era pouco competitivo no âmbito da União Europeia. Assim sendo, a Comissão Europeia passou a estimular que os Estados membros criassem sistemas de auxílio à atividade marítima, tendo por diretrizes a garantia do emprego; melhoria da segurança e preservação da tecnologia local.

No caso de Portugal, por exemplo, foram criadas políticas de estímulo ao transporte marítimo por meio do Registro Internacional de Navios da Madeira – MAR. Há dois tipos de

---

<sup>113</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 7. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

registro de embarcações no país, o registro convencional e o MAR. As embarcações registradas neste último gozam de um regime especial de tributação com uma série de benefícios, incluindo: (a) flexibilidade nos requisitos de nacionalidade das tripulações; (b) isenção tributária total sobre os salários dos tripulantes dos navios; (c) isenção do Imposto sobre Produtos Petrolíferos incidente sobre o combustível marítimo; (d) desoneração dos tripulantes de contribuírem com o Sistema Português de Segurança Social, podendo a tripulação optar pelo regime voluntário; (e) garantia da aplicação das convenções internacionais ratificadas por Portugal.<sup>114</sup>

O MAR é visto como um dos melhores fomentos para a navegação marítima por meio do registro das embarcações tanto pela União Europeia quanto pela OCDE.

Outro programa de estímulo ao transporte marítimo advém do “Tonnage Tax Regime”, algo como, em tradução livre, regime tributário por tonelagem, entendido, conforme orientação da Comissão Europeia, como: “(...) entende-se que o armador paga um montante de imposto diretamente associado à tonelagem explorada. O imposto sobre a tonelagem deverá ser pago independentemente dos ganhos ou perdas reais da empresa.”

Por esse regime tributário a empresa paga o imposto de renda da empresa tendo por parâmetro a tonelagem transportada, ao invés da regra geral de uso do faturamento. O objetivo dessa sistemática seria a criação de empregos e o estímulo ao registro de embarcações em regimes da Comunidade Europeia.

Nota-se que o “Tonnage Tax Regime” é amplamente adotado pelos Estados membros, estando implementado em 27. Entretanto, há um acompanhamento da Comissão Europeia quanto à implementação, pelos Estados membros, de estímulos excessivos que podem desvirtuar as regras de concorrência interna do bloco. Ao analisar o caso de Malta, a Comissão Europeia concluiu que o país estava permitindo o ingresso no “Tonnage Tax Regime” de empresas que não deveriam ser elegíveis, bem como estava cobrando uma alíquota de imposto inferior à dos demais países, potencialmente estimulando o registro de embarcações do país em detrimento do registro em outros Estados membros.

Merecem destaque também o projeto “Autoestradas do Mar”, cuja alcunha parece ter inspirado os formuladores do programa brasileiro “Br do Mar”, que fornece subsídios para as empresas de navegação que operam determinados corredores logísticos, incluindo: Autoestrada do mar Báltico, ligando os Estados-Membros do mar Báltico aos Estados-Membros da Europa

---

<sup>114</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 8. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.



Central e Ocidental (incluindo a rota por meio do canal do mar do Norte / mar Báltico); Autoestrada do Mar do Sudeste da Europa, ligação do Mar Adriático ao Mar Jônico e ao Mediterrâneo Oriental; Autoestrada do mar da Europa Ocidental, conduzindo de Portugal e Espanha pelo Arco Atlântico até o Mar do Norte e o Mar da Irlanda; e Autoestrada do mar do sudoeste da Europa - Mediterrâneo Ocidental, conectando Espanha, França, Itália e incluindo Malta e fazendo ligação com a autoestrada do mar do sudeste da Europa e incluindo ligações ao Mar Negro.

A definição de “Autoestradas do Mar” está prevista no Regulamento n° 1315, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, que dispõe sobre as orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes. Nos termos do art. 21, as “Autoestradas do Mar” são:

Art. 21.

1. (...) a dimensão marítima da rede transeuropeia de transportes, devem contribuir para a realização de um espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras. Compreendem as rotas marítimas de curta distância, os portos, as infraestruturas e os equipamentos marítimos associados, assim como as instalações e as formalidades administrativas simplificadas que permitem o transporte marítimo de curta distância ou os serviços marítimo-fluviais no mínimo entre dois portos, incluindo as interligações ao interior do país. As autoestradas do mar incluem:

- a) As ligações marítimas entre portos marítimos da rede global ou entre um porto da rede global e um porto de um país terceiro, caso essas ligações sejam de importância estratégica para a União;
- b) As instalações portuárias, os terminais de mercadorias, as plataformas logísticas e as plataformas multimodais de mercadorias localizadas no exterior da zona portuária mas ligadas às operações portuárias, as tecnologias de informação e comunicação (TIC), nomeadamente os sistemas eletrônicos de gestão logística e os procedimentos de segurança, administrativos e aduaneiros em pelo menos um Estado-Membro;
- c) A infraestrutura de acesso terrestre e marítimo direto

Portanto, o objetivo de criação das “Autoestradas do Mar” seria a concentração dos fluxos de mercadorias nas rotas logísticas marítimas de modo a melhorar as ligações marítimas existentes e a estabelecer novas ligações marítimas viáveis, regulares e frequentes para o transporte de mercadorias entre Estados membros, de modo a reduzir o congestionamento rodoviário e melhorar o acesso à todas as regiões que compõe a União Europeia.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> SÁNCHEZ, Pablo Reja. **A unificação do Marco Regulatório da Cabotagem como instrumento de integração econômica regional**. 306 fls. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 127.

### 3.4. Semelhanças e diferenças com o programa “BR do Mar”

Pelo exposto no item anterior, percebe-se que o direito comunitário europeu aborda algumas das temáticas compartilhadas pelo programa “Br do Mar”, sendo possível traçar alguns paralelos entre eles.

A própria Nota Técnica elaborada pela Coordenação de Navegação do Departamento de Navegação e Hidrovias da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura, que embasou o programa “Br do Mar”, buscou analisar o panorama da navegação de cabotagem na União Europeia, expondo a existência de políticas de incentivo como o “Tonnage Tax Regime”.<sup>116</sup>

Também avaliou a experiência da aplicação do Regulamento n. 3.577/92 na liberalização da cabotagem exclusivamente entre os Estados membros, apontando as conclusões no sentido de que não houve aumento significativo de armadores, nem aumento na disponibilidade de rotas e no volume de carga transportada.<sup>117</sup>

Ou seja, na formação do programa brasileiro, foram consideradas as situações prévias vivenciadas pelos europeus na liberalização gerada pelo Regulamento n. 3.577/92, assim como outras políticas de incentivo para as empresas de navegação.

Conforme colocado no item 3.2.1, pela leitura do Regulamento n. 3.577/92 é possível afirmar que houve uma abertura do mercado para cabotagem na União Europeia para navios registrados nos Estados Membros e operados por empresas constituídas em um Estado Membro.

Há também uma disposição prevendo a possibilidade de serem tomadas medidas protecionistas em caso de perturbação grave do mercado (art. 5º), e, sendo uma situação de emergência, até unilateralmente por um Estado Membro, porém, nesse último caso, por prazo não superior a 3 (três) meses.

Percebe-se que a liberação do mercado de cabotagem na União Europeia é bastante focada em favorecer um espaço de livre concorrência entre os Estados Membros, sem, contudo, incluir de forma ampla empresas registradas em países não membros da comunidade, além de

---

<sup>116</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica n° 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 9. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

<sup>117</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica n° 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 17. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

determinar a utilização de navios registrados nos Estados Membros e ostentando pavilhão desses estados.

O Programa “Br do Mar” vai no mesmo sentido ao manter a reserva do mercado brasileiro de cabotagem para Empresas Brasileiras de Navegação, ou seja, mantém a reserva do mercado brasileiro para empresas constituídas no país.

A liberação de mercado foi realizada por meio da expansão das hipóteses de afretamento de embarcações estrangeiras por Empresas Brasileiras de Navegação, nos termos das novas hipóteses criadas pelo art. 5º da Lei n. 14.301/2022, bem como as alterações promovidas no art. 10 da Lei n. 9.432/1997.

Portanto, é possível traçar um paralelo quando ao gradualismo das liberalizações realizadas tanto no âmbito da União Europeia quanto no Brasil. Lá houve a progressiva liberalização de mercado entre 1º de janeiro de 1993 e 1º de janeiro de 1999, criando um período de transição de cinco anos, ao passo que

Desse modo, em ambas as situações medidas de liberalização de mercado foram realizadas de modo gradual, evitando-se mudanças abruptas, possivelmente objetivando conceder um período de adaptação às novas regras para as empresas de navegação.

Outro aspecto que pode ser destacado diz respeito às medidas focadas nos tributos que incidem sobre o transporte marítimo. Ainda que a comparação nessa seara seja mais complexa em razão das peculiaridades dos sistemas tributários de cada país, é possível notar que as medidas de incentivo para a cabotagem sempre incluem algum tipo de incentivo tributário, tanto na análise do caso brasileiro quanto do direito comunitário europeu.

Especificamente quanto ao combustível utilizado no transporte marítimo, conforme já colocado, o custo que advém desse insumo é fator preponderante no custo do frete marítimo, levando os Estados a buscarem medidas de incentivo para aumentar a competitividade das empresas de navegação.

No âmbito da União Europeia, a Diretiva 2003/96/CE incentiva que os Estados membros implementem subsídios aos combustíveis utilizados para navegação nas águas comunitárias e interiores, promovendo a competitividade das empresas de navegação registradas nos Estados membros.

No Brasil, medidas de incentivo focadas em combustíveis até são colocadas pela doutrina como importantes para aumentar a competitividade no setor e reduzir o custo do frete,

porém não houve avanço por meio do programa “Br do Mar”, de modo que não há atualmente medidas implementadas no sentido de reduzir o custo do combustível utilizado no transporte marítimo por meio de redução de tributos.

Entretanto, a linha mestra de incentivos seguida tanto na União Europeia quando no Brasil abarca uma significativa redução tributária, realizada, no caso brasileiro, pela redução das alíquotas do AFRMM, ao passo que na União Europeia envolve a ampla adoção pelos Estados membros de um regime tributário mais favorável para as empresas de navegação por meio do Tonnage Tax Regime”, reduzindo o imposto de renda pago por essas empresas.

Na seara trabalhista, as semelhanças são maiores, já que, enquanto o Brasil adota a Convenção 186 da OIT para as embarcações registradas no país e também as afretadas, nos termos do art. 12 da Lei n. 14.301/2022, objetivando a garantia de amplos direitos para os marítimos, a União Europeia estabelece a aplicação da referida convenção para todos os navios que atracam nos portos de seus Estados membros, contribuindo, em ambos os casos, para uniformização das regras trabalhistas aplicáveis nas embarcações.

Portanto, em ambos os ordenamentos analisados há uma preocupação com os direitos fundamentais dos marítimos, ainda que possa ser considerada mais ampla no caso europeu, abarcando qualquer navio que ingresse no bloco, independentemente de operar na navegação de cabotagem ou de longo curso, ao passo que o Brasil disciplina a aplicação da Convenção 186 da OIT somente para os navios registrados no país ou afretados para cabotagem, isentando da aplicação os navios que operam na navegação de longo curso em portos do país e que estão registros em outro país.

Desse modo, ainda que haja estreito alinhamento entre o regramento brasileiro e europeu no sentido de que ambos exigem a aplicação da Convenção 186 da OIT para navegação de cabotagem, no caso brasileiro há um distanciamento na navegação de longo curso, isentando-se da aplicação da referida Convenção os navios que atracarem em porto brasileiro advindos de outros país e registrados em outro país.

Pelo exposto, nota-se que há paralelos entre os dois modelos de incentivo para a navegação de cabotagem, especialmente no aspecto trabalhista; na existência de incentivos tributários; e na gradual liberalização de mercado.

A própria formulação do programa “Br do Mar” analisou a experiência europeia prévia para a formulação das medidas que vieram a ser adotadas por meio da Lei n. 14.301/2022, sendo

inevitável que houvesse alguma influência nos instrumentos criadas por meio do programa a partir de outros desenhados no âmbito europeu.

## Conclusões

O estudo do transporte marítimo por cabotagem pela perspectiva do programa “Br do Mar” possibilitou observar a dinâmica de funcionamento desse modal de transporte e sua importância para maior eficiência na circulação de mercadorias e pessoas.

Embora haja a constatação de que o transporte marítimo por cabotagem é oligopolizado por grandes grupos que dominam o mercado em nível mundial, exercendo forte influência na formação de rotas e precificação dos fretes, o Estado Brasileiro, nos termos definidos pela Constituição Federal de 1988, com destaque para os ditames da ordem econômica, dispõe dos instrumentos normativos necessários para promoção de maior competitividade na navegação por cabotagem.

Nesse sentido, ainda que o país historicamente caminhe de medidas mais intervencionistas para mais liberais frente à cabotagem, bem como haja um cenário de indústria naval enfraquecida, o programa “Br do Mar” desponta como iniciativa governamental voltada para incrementar a oferta e a qualidade do transporte por cabotagem no país e aumentar a competitividade das empresas brasileiras de navegação, objetivando reduzir o custo logístico para o usuário do serviço.

As medidas criadas pelo programa vão no sentido de aumentar as possibilidades de afretamento de embarcações para utilização na navegação por cabotagem, partindo de um diagnóstico de que a indústria naval nacional é incapaz de prover a frota de embarcações necessárias para que esse modal de transporte cresça no país.

Além disso, o programa também inova ao objetivar a proteção dos marítimos, brasileiros ou não, determinando a aplicação da protetiva Convenção 186 da OIT, garantido que as embarcações em operação no país, próprias das empresas brasileiras de navegação ou afretadas, cumpra um mínimo de condições de trabalho dignas para a tripulação, além do benéfico efeito da uniformização do regramento aplicável para todos os marítimos em determinada embarcação.

Destaca-se também as medidas voltadas para a redução de tributos para redução dos custos das empresas brasileiras de navegação, cortando grande parte da tributação envolvida no afretamento de embarcações, como forte medidas de estímulo, assim como reduzindo as alíquotas do AFRMM na perspectiva de haver uma redução no valor dos fretes e maior viabilidade econômica das rotas.

Desse modo, as medidas tributárias tomadas são incentivos reais para que as empresas brasileiras de navegação possam elevar sua competitividade no mercado, inclusive na competição com outros modais de transporte, notadamente o rodoviário, em linha com a diretriz do Plano Nacional de Logística no sentido de aumentar a participação da cabotagem no transporte de cargas do país.

O caminho trilhado difere muito já percorrido pela União Europeia, que criou um espaço comum de competição entre empresas de navegação de todos os Estados membros, assim como implementou incentivos tributários e salvaguardas trabalhistas, porém com foco nas empresas constituídas nos Estados membros, com fortes barreiras protecionistas para empresas de outros países.

Ainda que os estudos comprovem que as medidas tomadas pela União Europeia serviram de base para os estudos que subsidiaram o programa “Br do Mar”, o Brasil caminhou no sentido de uma ampla liberalização de seu mercado de cabotagem para o afretamento de embarcações estrangeiras, facilitando ainda mais a penetração do capital estrangeiro nesse setor estratégico, bem como relegando a indústria naval nacional a uma posição de pouco destaque.

Conclui-se no sentido de que o programa é um duvidoso mecanismo de incentivo para o transporte por cabotagem no país, com efeitos de longo prazo, já que as medidas adotadas, ainda que possam resultar em aumento do uso desse modal de transporte, certamente reduzirão a participação do capital nacional, com reflexos na geração de empregos e riqueza no país.

Além disso, as dificuldades para estruturação de uma indústria naval nacional são relegadas a um plano inferior, sem medidas reais de incentivo, objetivando-se tão somente a maior disponibilidade de rotas e redução de fretes, ainda que ao custo de uma maior dependência do capital internacional.

O transcorrer do tempo permitirá observar se a política pública de incentivo veiculada pelo programa conseguiu atingir seus objetivos, bem como se realmente foi privilegiado o desenvolvimento nacional.

## Lista de Referências

AL-RODHAN, Nayef R. F.; STOUDEMANN, Gérard. **Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition**. p. 5. Disponível em: <<https://11nq.com/fq8sn>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRANCO, Leonardo. BR do Mar: desafios da cabotagem e a flexibilização dos afretamentos. **Revista Consultor Jurídico**, 1º fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-01/territorio-aduaneiro-br-mar-desafios-cabotagem-flexibilizacao-afretamentos>. Acesso em: 30 mai. 2023.

BRASIL. ANTAQ. **Estudo de Cabotagem**, p. 68. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/terminal/Acervo/Detalhe/27613?returnUrl=/terminal/Home/Index&guid=1606089608521>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. **EMI nº 00016/2020 MINFRA ME SG-PR**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1922656&filenome=PL%204199/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1922656&filenome=PL%204199/2020). Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. Cade. **Cadernos do Cade: Mercado de transporte marítimo de contêineres. 2018**. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-transporte-maritimo-de-conteineres-2018.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL, Empresa de Planejamento e Logística. **Plano Nacional de Logística – PNL – 2035**, p. 77. Disponível em: [https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL\\_2035\\_29-10-21.pdf](https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL_2035_29-10-21.pdf). Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**, p. 10. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 177.137**, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, Brasília, DJE 18 abr. 1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1383/2019 Plenário**. Relator Ministro Bruno Dantas, Brasília. Julg. em 12 jun. 2019.



BRASIL. **Projeto de lei n.º 4.199/2020**. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem -BR do mar e altera a Lei n.º 5.474, de 18 de julho de 1968, a Lei n.º 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei n.º 10.893, de 13 de julho de 2004. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1922656&filenome=PL%204199/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1922656&filenome=PL%204199/2020). Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal do Trabalho. **Recurso de Revista n.º 11165-11.2016.5.09.0001**, 8ª Turma, Relator Ministro Márcio Eurico Vitral Amaro, Brasília, DEJT 11 out. 2019.

BRASIL, Superior Tribunal do Trabalho. **Agravo Interno no Recurso de Revista n.º 130382-63.2014.5.13.0015**, 7ª Turma, Relator Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, Brasília, DEJT 07 fev. 2020.

BRASIL, Superior Tribunal do Trabalho. **Recurso de Revista n.º 1001602-25.2016.5.02.0080**, 8ª Turma, Relator Ministro Alexandre Agra Belmonte, Brasília, DEJT 24 jun. 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CNI. **Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações**, 2018. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/a1/34/a134f7f5-dba6-4c06-a2dc-52ec0983ec82/transporte\\_maritimo\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/a1/34/a134f7f5-dba6-4c06-a2dc-52ec0983ec82/transporte_maritimo_web.pdf). Acesso em: 22 abr. 2023.

COLLYER, Wesley O. A importância do direito marítimo e da regulação dos transportes e portos para o desenvolvimento da logística. **Journal of Transport Literature**, Itajaí, vol. 7, n. 1, 2013, p. 195. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jtl/a/Gj5wcC9hJDf94JcdgtdZNBp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

CORBETT, James J.; WINEBRAKE, James. **The Impacts of Globalisation on International Maritime Transport Activity – Past trend and future perspectives**. In: Global Forum on Transport and Environment in a Globalising World, 2008, Guadalajara. Disponível em: <https://www.oecd.org/greengrowth/greening-transport/41380820.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

COUTINHO, Diogo R. O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático. **Revista Estudos Institucionais**. v. 2, n.1, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36/50>. Acesso em: 10 mai. 2023.

DE JESUS, Michael. **Direito Portuário no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

ECSA. Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed. 2016. Disponível em: [https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf). Acesso em: 17 mai. 2023

FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. O “PIL: portos” e a Lei nº 12.815/13: Estado, logística e relações de força (política). **Research, Society and Developmen**, vol. 10, n. 9, p. 1.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Projeto de Lei deve expandir transporte marítimo de cargas no Brasil. **Jornal da USP**, Atualidades, Campus Ribeirão Preto, 21 dez. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/br-do-mar-pode-trazer-eficiencia-ao-transporte-por-cabotagem/>>. Acesso em: 1 de junho de 2021.

FONSECA, João Bosco Leopoldo da. **Direito econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 85

FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil**. 2012. 208 fls. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FURTADO, **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GEREMINAS, Homero Wanderson Luiz. **O princípio da Proteção no Âmbito do Direito do Trabalho Marítimo Brasileiro**. 2021. 107 fls. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2021, p. 91.

GOULARTI FILHO, Alcides. A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: Administração, Regime Jurídico e Planejamento. **Revista Pesquisa & Debate –PUC/SP**, v. 21, n. 2, p. 247-278, 2010.

GOULART FILHO, Alcides. História Econômica da Construção Naval no Brasil: Formação de Aglomerado e Performance Inovativa. **Revista daANPEC/UNB**, v. 12, n. 2, p. 309–336, mai/ago, 2011.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 85.

HUTTER, Lucy M. **Navegação nos Séculos XVII e XVIII. Rumo: Brasil.** São Paulo: Edusp, 2005.

KEEDI, Samir. **Logística, Transporte, Comércio Exterior e Economia em Conta-Gotas.** 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2014.

LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. **Revista do BNDES**, v. 11, n. 22, 2004, p. 217. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8462/2/RB%2022%20Navega%C3%A7%C3%A3o%20e%20Portos%20no%20Transporte%20de%20Cont%C3%AAsineres\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8462/2/RB%2022%20Navega%C3%A7%C3%A3o%20e%20Portos%20no%20Transporte%20de%20Cont%C3%AAsineres_P.pdf). Acesso em: 12 abr. 2023.

MAEGIMA, Felipe Hissao; INCIRILO, Lorena Balduino; DO NASCIMENTO, Marcus Vinícius. O Estudo da Eficiência do Transporte por Cabotagem no Brasil. In CONGRESS OF INDUSTRIAL MANAGEMENT AND AERONAUTICAL TECHNOLOGY, IV, 2019, São José dos Campos. **Anais Eletrônicos.** São José dos Campos: FATEC, 2019. Disponível em: <https://publicacao.cimatech.com.br/index.php/cimatech/article/view/252/68>. Acesso em: 2 mai. 2023.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de Direito Marítimo.** 1. ed. Barueri: Editora Manole, 2007.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A Formação do Estado Regulador. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, ed. 76, vol. 3, nov. 2006.

MEDEIROS, Gilmara Joane Macedo de. O Estado Regulador e o Estado Administrativo: A Expertise Política e o Governo dos Técnicos. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 2, n. 2, p. 381-393. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/regulador-administrativo-expertise-politica-851298798>. Acesso em: 8 jun. 2023. p. 384.

MOURA, Delmo Aves; BOTTER, Rui Carlos. O transporte por cabotagem no Brasil: potencialidades para intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. **Produção Online: Revista Científica Eletrônica de Engenharia de Produção**, Florianópolis, vol. 11, n. 2, 2012, p. 595-617. Disponível em: <https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/897/798>. Acesso em: 20 dez. 2021.

NOBRE; SANTOS. In **Simpósio de Engenharia de Produção**, XII, Bauru, 2005.

NOVAES, Antônio Galvão; GONÇALVES, Brunno Santos, COSTA, Maria Beatriz; SANTOS, Silvio dos. Rodoviário, ferroviário ou marítimo de cabotagem? O uso da técnica de

preferência declarada para avaliar a intermodalidade no Brasil. **Revista Transportes**, vol. 14, n. 2, 2006, p. 11-17.

OCDE. **Working Party No. 2 on Competition and Regulation**, 2015. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2015\)3/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2015)3/En/pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

PEIXOTO, Mariana Marinho da Costa Lima; RIBEIRO, Uila Loyola. Fatores estratégicos determinantes para a operação de cabotagem no Brasil. **Revista de Trabalhos Acadêmicos Universo–São Gonçalo**, São Gonçalo, v. 1, n. 1, 2016, p. 172. Disponível em: <http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=2TRABALHOSACADEMICOSAOGONCALO2&page=article&op=view&path%5B%5D=2810>. Acesso em: 15 dez. 2021.

ROBERTO, Emerson Gaio et al. Comércio marítimo brasileiro: busca de países referência para desenvolver a navegação de cabotagem. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2020. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/9268>. Acesso em: 20 dez. 2021.

RÖHM, Helber. BR do Mar: Haverá o (re)equilíbrio da matriz de transportes brasileira? **Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy - International Law and Business Review**, v. 2, n.2, p. 56–92, jul./dez. 2022, p. 80. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/52/108>. Acesso em: 10 mai. 2023.

SÁNCHEZ, Pablo Reja. A unificação do Marco Regulatório da Cabotagem como instrumento de integração econômica regional. 306 fls. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 127.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**, p. 73.

SILVA, Haérsio Flávio Leite da. A navegação de cabotagem brasileiro e o ICMS-transporte. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013, p. 2534. Disponível em: [Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em: 10 dez. 2021.

SILVA, Haérsio Flávio Leite da. **Desenvolvimento da cabotagem e da navegação interior brasileiras: possibilidades e limites de uma política tributária adequada**. 134 fls. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Lisboa, 2013.

SOUTO, Sabine Mara Müller; DE CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. Modais de Transporte, Cabotagem e a Transnacionalização do Transporte Marítimo. **Anais de**

**Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, Itajaí, v. 7, n. 1, 2020, p. 305-325. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/article/view/17143/9725>. Acesso em: 16 dez. 2021.

STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. ed. Routledge: Abingdon, 2009.

TOMASCHITZ, Alexandre; DO VALLE, Mauricio Dalri; TREVISAN, Rosaldo. Considerações sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, à luz da Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 18, n. 1, 2022, p. 8.

UNCTAD. Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity. 2017, p. 33. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2017d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2017d1_en.pdf). Acesso em: 10 mai. 2023.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Review of Maritime Transport 2022**. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022_en.pdf). Acesso em: 21 abr. 2023.

ZANOTELLI, Ana Gabriela Camatta; MOSCHEN, Valesca Raizer Borges. A efetivação dos direitos dos trabalhadores marítimos no contexto dos navios de bandeira de conveniência. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 1, p. 91-118, 2016. p. 101. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1388/1173>. Acesso em: 23 mai. 2023.