

Maritime Law Academy - MLAW
Vol. 5, N. 1
Jan. / Dez. 2025

Revista Eletrônica

ISSN: 2763-8197

REVISTA DE
**DIREITO E
NEGÓCIOS
INTERNACIONAIS**
International Law and Business Review



REVISTA DE DIREITO E NEGÓCIOS INTERNACIONAIS DA MARITIME LAW ACADEMY International Law and Business Review

Volume 5, Número 1
Jan. / Dez. 2025



MARITIME LAW ACADEMY

Excelência em educação

Diretora Geral Eliane Maria Octaviano Martins

Contato editor-chefe@mlawbrasil.com
Editor-Chefe Marcelo José das Neves
Editor Executivo Renã Margalho

Capa Daniel Augusto Arias Sodré

Conselho Editorial Internacional

- Prof. Dr. Angelo Viglianisi Ferraro – Università Mediterranea di Reggio Calabria – Itália
- Prof. Dr. Antonio Lawand Junuor - Charleston School of Law - Estados Unidos da América
- Prof. Dr. Ignacio Arroyo Martinez – Universidad Autónoma de Barcelona - Espanha
- Prof. Dr. Luis Alejandro Estoup – Cooley Law School, Michigan – EUA
- Prof. Dr. Manuel Januário da Costa Gomes - Universidade de Lisboa - Portugal
- Prof. Dr^a Montserrat Abad Castelos – Universidad Carlos III de Madrid – Espanha
- Prof. Dr. Rafael Clemente Oliveira do Prado - International Maritime Law Institute – Malta
- Prof. Dr. Renato Pezoa Huerta - Universidad Bolivariana de Chile - Chile

Conselho Editorial Nacional

- Prof. Dr. Alexandre Ricardo Machado – Faculdade Estadual de Tecnologia (FATEC – SP)
- Prof^a. Dr^a Alexandria dos Santos Alexim – Universidade Cândido Mendes
- Prof^a Dr^a. Amanda Athayde Linhares Martins Rivera – Universidade de Brasília
- Prof. Dr. André Panno Beirão – Escola de Guerra Naval
- Prof. Dr. Antonio Lawand Junior – Universidade São Judas Tadeu
- Prof. Dr. Edson Mesquita dos Santos - Centro de Instrução Almirante Graça Aranha
- Prof. Dr. Eduardo Antonio Temponi Lebre – Universidade Federal de Santa Catarina
- Prof^a. Dr^a. Eliane Maria Octaviano Martins – Centro Universitário UNIFIEO
- Prof^a. Dr^a. Gabriela Soldano – Universidade Católica de Santos
- Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas – Universidade Católica de Santos
- Prof^a. Dr^a Ingrid Zanella Andrade Campos – Universidade Federal de Pernambuco
- Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter - Pontifícia Universidade Católica do Paraná
- Prof. Dr. Marcelo David Gonçalves – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
- Prof. Dr. Marcelo Fernando Quiroga Obregon – Faculdades Integradas de Vitória
- Prof. Dr. Marcelo Lamy - Universidade Santa Cecília
- Prof^a. Dr^a Michele Cristie Pereira – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
- Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
- Prof. Dr. Nelson Speranza – Universidade Santa Cecília
- Prof^a. Dr^a Norma Sueli Padilha - Universidade Federal de Santa Catarina
- Prof. Dr. Osvaldo Agripino de Castro Junior – Universidade do Vale do Itajaí
- Prof. Dr. Solon Sehn – Universidade do Vale do Itajaí
- Prof. Dr. Wagner Menezes – Universidade de São Paulo
- Prof. Dr. Washington Carlos de Almeida – Universidade Presbiteriana Mackenzie
- Prof. Dr. Washington Luiz Pereira Soares – Universidade Santa Cecília

Direito e o comércio exterior são temas fundamentais aos profissionais que atuam em diversos ramos de negócios internacionais. Constatase, porém, que há poucos periódicos que se dedicam a esses temas que geralmente não tem destaque na formação do profissional do direito. Considerando a tendência e a necessidade do mercado, a Revista de Direito e Negócios Internacionais se propõe a suprir essas lacunas, contribuindo para a disseminação de conteúdo relevante aos profissionais e acadêmicos interessados na temática.

A Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy é uma publicação acadêmica que tem por objetivo a publicação de trabalhos que estabeleçam conexões entre os Negócios Internacionais e o Direito e que versem sobre temas relacionados ao comércio exterior; transporte marítimo e marinha mercante; transporte aéreo, ferroviário, rodoviário e dutoviário; transporte multimodal; domínio marítimo e aéreo; logística, portos e aeroportos; aduana e tributação, dentre outros.



Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



MARITIME LAW ACADEMY

Excelência em educação

REVISTA DE DIREITO E NEGÓCIOS INTERNACIONAIS DA MARITIME LAW ACADEMY

International Law and Business Review

Volume 5, Número 1
Jan. / Dez. 2025

Sumário

Apresentação

Eliane Maria Octaviano Martins
Página 05 - 07

A responsabilização administrativa do agente marítimo na ausência de prestação de informações sobre o controle aduaneiro

Gabrielle da Cunha de Souza e Silva, Décio Gabriel Gimenez
Páginas 08 – 31

A retenção de mercadorias na fiscalização aduaneira: Uma Análise Jurídica e Constitucional à Luz da Instrução Normativa RFB nº 1986/2020

Ana Gonzaga
Páginas 32 – 53

Direito de locomoção dos povos ribeirinhos e a efetividade dos direitos fundamentais

Eliane Maria Octaviano Martins, Donizete Vaz Furlan
Páginas 54 – 69

Evolução histórica da Convenção SOLAS e seus impactos na segurança marítima

Renã Margalho, Janis Ravena dos Santos Mendonça, Iago Vinícius Antão Ferreira
Páginas 70 - 95

Felicidade e cansaço no trabalho em alto-mar: reflexões filosóficas

Leonardo Fernandes dos Santos
Páginas 96 - 126

IBS e CBS na importação de bens materiais

Solon Sehn

Páginas 127 - 147

Justice without power: the ICC'S struggle to enforce its will

Aryan Agrawal

Páginas 148 - 173

O reconhecimento da aplicabilidade do instituto da prescrição intercorrente em créditos de natureza aduaneira

Brenda Robalo, Gabrielle Bruggemann Schadrack

Páginas 174 – 195

O sistema intermodal como vetor do comércio exterior brasileiro

Najla Buhatem Maluf

Páginas 196 - 207

Ways to implement innovation and automation in logistics

Va Marcenko

Páginas 208 – 222

Apresentação

É com satisfação que se apresenta ao público leitor a presente edição da Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy (M-LAW Review), periódico dedicado à divulgação de pesquisas científicas nas searas do Direito Aduaneiro, do Direito Marítimo e Portuário, do Direito Internacional e de áreas correlatas ao comércio exterior. Esta edição reúne dez artigos de autoria de pesquisadores, advogados e estudiosos de diferentes formações, cuja diversidade temática e metodológica reflete a amplitude e a atualidade das discussões que permeiam o Direito Aduaneiro e o Direito Marítimo contemporâneos.

Os trabalhos publicados abordam, sob distintas perspectivas teóricas e práticas, temas como a fiscalização aduaneira, a responsabilidade administrativa no setor marítimo, os direitos fundamentais de comunidades tradicionais, a segurança da navegação, a saúde mental dos trabalhadores marítimos, a reforma tributária brasileira, a efetividade da justiça penal internacional, a prescrição no processo administrativo aduaneiro, a infraestrutura logística nacional e a inovação tecnológica aplicada à cadeia logística. A variedade dos assuntos evidencia o caráter interdisciplinar da revista e sua vocação para fomentar o debate científico sobre questões de grande relevância para o comércio exterior e para o ambiente jurídico internacional.

Abrimos esta edição com o artigo de Ana Gonzaga, que analisa a retenção de mercadorias na fiscalização aduaneira à luz da Instrução Normativa RFB nº 1.986/2020. A autora examina a compatibilidade dos procedimentos administrativos com os princípios constitucionais do devido processo legal e da proporcionalidade, estabelecendo ainda um diálogo com experiências internacionais e com os desafios decorrentes da expansão do comércio eletrônico.

Na sequência, Décio Gabriel Gimenez e Gabrielle da Cunha de Souza e Silva investigam a responsabilização administrativa do agente marítimo pela ausência de prestação de informações ao controle aduaneiro. O estudo enfrenta a controvérsia acerca da equiparação entre agente marítimo e agente de carga para fins sancionatórios, propondo uma interpretação capaz de conferir maior segurança jurídica ao setor.

O artigo de Donizete Vaz Furlan e Eliane M. Octaviano Martins dedica-se ao direito de locomoção das comunidades ribeirinhas brasileiras, especialmente na Amazônia e no Distrito do Bailique. Os autores demonstram como as limitações de mobilidade comprometem a efetividade de diversos direitos fundamentais, defendendo a adoção de políticas públicas pautadas pela isonomia material.

Janis Ravena dos Santos Mendonça, Iago Vinícius Antão Ferreira e Renã Margalho Silva apresentam um panorama histórico da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS), destacando a evolução de seus principais instrumentos normativos e a forma como suas sucessivas revisões acompanharam os avanços tecnológicos e contribuíram para o fortalecimento da segurança marítima.

A contribuição de Leonardo Fernandes dos Santos propõe uma reflexão filosófica sobre o cansaço e a felicidade no trabalho em alto-mar. Dialogando com diretrizes da Organização Marítima Internacional e com pensadores como Plotino e Byung-Chul Han, o autor discute os impactos da fadiga sobre a segurança da navegação e sobre a dignidade do trabalhador marítimo.

No campo do Direito Tributário, Solon Sehn examina os reflexos da reforma tributária na importação de bens materiais, analisando a incidência do IBS e da CBS à luz da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025. O estudo oferece importantes subsídios para a compreensão do novo modelo tributário aplicável às operações de comércio exterior.

O artigo de Aryan Agrawal, da Índia, aborda os desafios enfrentados pelo Tribunal Penal Internacional para assegurar a efetividade de suas decisões. A partir da análise de casos emblemáticos e das limitações decorrentes da ausência de cooperação estatal, o autor propõe medidas institucionais voltadas ao fortalecimento da justiça penal internacional.

Brenda Robalo e Gabrielle Bruggemann Schadrack discutem a aplicabilidade da prescrição intercorrente aos créditos de natureza aduaneira. As autoras analisam os fundamentos legais e constitucionais do instituto, distinguindo os regimes jurídico-tributário e aduaneiro e defendendo sua incidência nos processos administrativos submetidos a paralisação prolongada.

O trabalho de Najla Buhatem Maluf examina a infraestrutura logística brasileira sob a perspectiva da integração dos modais ferroviário, rodoviário, marítimo e portuário. A autora evidencia como o fortalecimento do sistema intermodal representa importante instrumento para ampliar a competitividade do Brasil no comércio internacional.

Encerrando esta edição, Va Marcenko, dos Estados Unidos, apresenta um estudo sobre inovação e automação na logística, baseado na análise comparativa de pesquisas recentes. A autora demonstra que a transformação tecnológica depende não apenas da incorporação de novas ferramentas, mas também de estratégias graduais de implementação e da valorização do fator humano nos processos organizacionais.

Com esta seleção de artigos, a Revista reafirma seu compromisso com a difusão de pesquisas científicas de elevado nível, capazes de aproximar a produção acadêmica das demandas práticas enfrentadas pelos operadores do Direito e pelos profissionais que atuam no comércio exterior e no setor marítimo-portuário. A pluralidade temática desta edição evidencia a crescente interação entre diferentes ramos do conhecimento jurídico e sua importância para o desenvolvimento de soluções voltadas aos desafios contemporâneos.

Ao leitor, deseja-se uma proveitosa leitura, na expectativa de que os debates aqui propostos estimulem novas pesquisas, fomentem o aprimoramento normativo e jurisprudencial das matérias tratadas e reafirmem o compromisso da Revista com a produção de conhecimento científico de qualidade nas áreas do Direito Aduaneiro, Marítimo e do comércio internacional.

Equipe Editorial

A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO AGENTE MARÍTIMO NA AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE O CONTROLE ADUANEIRO

THE ADMINISTRATIVE ACCOUNTABILITY OF THE MARITIME AGENT IN THE ABSENCE OF PROVIDING INFORMATION ON CUSTOMS CONTROL

Décio Gabriel Gimenez¹

Gabrielle da Cunha de Souza e Silva²

RESUMO: Este artigo examina a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito aduaneiro, com foco na controvérsia sobre a responsabilização dos agentes marítimos pela omissão no fornecimento de informações exigidas pelo artigo 107, inciso IV, alínea "e", do Decreto-Lei n. 37/1966. A pesquisa tem como objetivo analisar a existência – ou ausência – de base jurídica para a equiparação dos agentes marítimos aos agentes de carga, a fim de determinar a legitimidade da imputação de responsabilidade sancionatória. A metodologia adotada é qualitativa, fundamentada no exame aprofundado da legislação aplicável, da doutrina especializada e da jurisprudência relevante. Os resultados evidenciam divergências significativas nos tribunais, refletidas em decisões que ora reconhecem a equiparação entre essas categorias, ora a afastam, sob o argumento de que os agentes marítimos exercem apenas uma função representativa do transportador marítimo. A principal conclusão do estudo é que não há fundamento normativo suficientemente sólido para justificar a atribuição, aos agentes marítimos, da responsabilidade legalmente imposta aos transportadores e agentes de carga. Diante desse cenário, a uniformização da jurisprudência revela-se essencial para garantir segurança jurídica e reduzir a litigiosidade no setor aduaneiro.

Palavras-chave: Direito Administrativo Sancionador; agentes de carga; agentes marítimos; transportadores; responsabilidade.

ABSTRACT: This article examines the application of Administrative Sanctioning Law in the customs sphere, focusing on the controversy over the liability of maritime agents for failure to provide information required by article 107, section IV, item "e", of Decree-Law n. 37/1966. The research aims to analyze the existence – or absence – of a legal basis for equating maritime agents with cargo agents, in order to determine the legitimacy of the attribution of sanctioning

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1998) e mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2010). Atualmente é professor da Universidade Santa Cecília e juiz federal em Santos - São Paulo. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

² Bacharel em Direito pela Universidade Santa Cecília.



liability. The methodology adopted is qualitative, based on an in-depth examination of the applicable legislation, specialized doctrine and relevant case law. The results show significant divergences in the courts, reflected in decisions that sometimes recognize the equality between these categories, and sometimes reject it, on the grounds that maritime agents perform only a representative function of the maritime carrier. The main conclusion of the study is that there is no sufficiently solid normative basis to justify assigning to maritime agents the liability legally imposed on carriers and freight forwarders. In this scenario, the standardization of case law is essential to ensure legal certainty and reduce litigation in the customs sector.

Keywords: Administrative Sanctioning Law; freight forwarders; maritime agents; carriers; liability.

1 INTRODUÇÃO

A sanção administrativa é a consequência jurídica direta e imediata, de natureza restritiva de direitos e de caráter repressivo, imposta no exercício da função administrativa em razão da prática de um ilícito passível de análise e apuração dentro desse âmbito, por parte de pessoa física ou jurídica.

Com efeito, a validade da imposição de sanções administrativas está condicionada à observância de princípios fundamentais que conferem legitimidade ao exercício do poder sancionador estatal. O princípio da legalidade estabelece que nenhuma infração ou penalidade pode ser instituída sem previsão normativa expressa, assegurando que o administrado somente seja punido por condutas previamente tipificadas em lei. O princípio da tipicidade reforça essa exigência ao determinar que as infrações sejam descritas de maneira clara e objetiva no ordenamento jurídico, garantindo previsibilidade e segurança jurídica aos administrados. Já o princípio da culpabilidade veda a responsabilização objetiva, exigindo que a sanção esteja necessariamente vinculada à conduta do agente e a elementos subjetivos, como dolo ou culpa, salvo previsão legal expressa em sentido contrário.

Nesse contexto, a ausência de fornecimento de informações por determinados agentes do setor aduaneiro tem sido objeto de intensa controvérsia jurídica, especialmente no que se refere à responsabilização dos agentes marítimos pela infração prevista no artigo 107, inciso IV, alínea "e", do Decreto-Lei n. 37/1966 (BRASIL, 1966).



A norma determina que os transportadores marítimos e os agentes de carga devem registrar corretamente os dados relativos ao veículo, à carga transportada e às operações realizadas, em conformidade com as diretrizes da Receita Federal do Brasil.

Entretanto, os Tribunais Regionais Federais têm adotado entendimentos divergentes sobre a aplicabilidade dessa sanção aos agentes marítimos. Em algumas decisões, reconhece-se a equiparação do agente marítimo ao agente de carga, atribuindo-lhe a responsabilidade pela omissão no fornecimento das informações exigidas. Em outras, afasta-se essa equiparação, argumentando que não há previsão normativa que imponha tal dever ao agente marítimo, considerando sua atuação como meramente representativa do transportador marítimo, sem ingerência direta sobre a carga.

A divergência interpretativa tem gerado insegurança jurídica e aumentado o grau de litigiosidade no setor aduaneiro. Esse cenário evidencia a necessidade de uma uniformização jurisprudencial para delimitar corretamente a extensão da responsabilidade dos intervenientes na operação aduaneira e assegurar a aplicação rigorosa dos princípios do direito administrativo sancionador.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo analisar em que medida é possível transferir a terceiros intervenientes a responsabilidade legal atribuída aos transportadores marítimos e aos agentes de carga.

2. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Infração e sanção administrativa são temas indissociavelmente vinculados. A infração administrativa caracteriza-se pelo inadimplemento voluntário de uma norma administrativa, para a qual se prevê uma sanção, que consiste em uma medida punitiva, sendo sua imposição da competência exclusiva da Administração Pública. Contudo, isso não implica que a execução da sanção, ou seja, sua efetivação material, deva sempre ocorrer por ato direto da própria Administração.

A natureza administrativa de uma infração é reconhecida pela própria natureza da sanção correlata, e a natureza da sanção é identificada pela autoridade competente para sua imposição.



Destarte, a correlação entre os institutos da infração e da sanção administrativa objetiva precipuamente a dissuasão de potenciais infratores, inibindo condutas vedadas pelo ordenamento jurídico e fomentando a conformidade dos administrados às normas que impõem comportamentos positivos.

No mais, há hipóteses denominadas “excludentes”, das quais se reputará inexistente a infração, ou inaplicável a sanção, consoante o caso. São elas: a) fato da natureza; b) caso fortuito; c) estado de necessidade; d) legítima defesa; e) doença mental; f) fato de terceiro; g) coação irresistível; h) erro; i) obediência hierárquica; j) estrito cumprimento do dever legal; e k) exercício regular do direito. Sendo as primeiras oito hipóteses referentes à ausência de voluntariedade, e as demais, correspondentes à exclusão da sanção.

Outrossim, impõe-se destacar a distinção entre o infrator e o responsável subsidiário. O infrator é o sujeito que, mediante a prática da infração, suportará, em regra, a sanção por ela decorrente, podendo ser pessoa física ou jurídica, seja de Direito Privado ou de Direito Público. Em contraste, o responsável subsidiário é aquele que, por força de preceito legal, responderá pela infração na hipótese de o autor do ilícito não poder ou não responder por ele, observando-se, assim, a transmissibilidade de determinadas sanções.

Dessa forma, impende ressaltar que as sanções de caráter pessoal, ou seja, aquelas que atingem diretamente a “pessoa” do sujeito passivo da sanção (seja o infrator, seja o responsável subsidiário), são, por sua natureza, intransmissíveis. Ademais, nem mesmo as sanções de cunho real, a exemplo das pecuniárias (multas), são automaticamente transmissíveis, ainda que, por incidirem sobre bens e direitos patrimoniais, admitam, excepcionalmente, essa possibilidade.

São, pois, duas as hipóteses fundamentais em que se pode admitir a transmissibilidade das multas e, por conseguinte, a responsabilidade do terceiro: a) quando o sujeito passível de ser qualificado como responsável detém controle sobre o infrator e, precisamente por não tê-lo exercido de forma satisfatória, viabilizou a prática da infração; e b) quando o sujeito passível de ser qualificado como responsável dispõe de meios para compelir o infrator ao adimplemento da multa imposta.

Assim, impõe-se o devido destaque às multas, as quais podem ser classificadas segundo sua finalidade precípua, a saber: a) aquelas que se limitam a cumprir a função intimidadora e



exemplar, com o escopo de desestimular a reincidência da conduta infracional; b) as que, além de possuírem caráter punitivo, têm por objetivo ressarcir a Administração Pública por eventuais prejuízos decorrentes da ação ou omissão do administrado – denominadas multas ressarcitórias, reparatórias ou compensatórias; e c) as multas de caráter cominatório, cuja finalidade é compelir o administrado ao cumprimento de uma obrigação, renovando-se automática e continuamente até que seja alcançada a satisfação da pretensão administrativa.

Tal como ocorre em relação às demais sanções administrativas, a imposição de multas deve observar o princípio da proporcionalidade, sob pena de nulidade, garantindo-se que a medida aplicada seja adequada, necessária e proporcional à infração cometida.

Por fim, uma vez constatada a ocorrência de infração administrativa, a autoridade competente está vinculada ao dever de aplicar a sanção correspondente, não se tratando de mera faculdade discricionária, mas de imposição decorrente do ordenamento jurídico.

Ressalvam-se, todavia, as hipóteses em que incide o princípio da insignificância, ou seja, situações em que a conduta infracional revela-se desprovida de relevância jurídico-administrativa, caracterizando-se por sua ínfima lesividade e ausência de repercussão significativa sobre o interesse público, de modo a não justificar a intervenção sancionatória do Estado.

2.1 Sanções Tributárias

Sanção é o meio de que se vale a ordem jurídica para desestimular o comportamento ilícito. Assim, Paulo de Barros Carvalho sustenta que:

As normas jurídicas que põem no ordenamento as sanções tributárias integram a subclasse das regras de conduta e ostentam a mesma estrutura lógica da regra-matriz de incidência. Têm uma hipótese descritora de um fato do mundo real e uma consequência prescritora de um vínculo jurídico que há de formar-se entre dois sujeitos. A proposição-hipótese está ligada à proposição-tese ou consequência pelo conectivo dever-ser na sua função neutra, enquanto outro conectivo deontico, modalizado nas formas permitido, obrigado ou proibido, une os sujeitos da relação – credor e devedor (CARVALHO, 2023, p. 548).

O antecedente da regra sancionadora descreve um fato ilícito decorrente do descumprimento de um dever estipulado no consequente da regra-matriz de incidência. Trata-



se da inobservância da prestação devida na relação jurídica tributária, caracterizando-se como infração tributária.

Assim, os ilícitos administrativos tributários podem ser diferenciados em duas categorias: (a) aqueles que decorrem da violação de normas fiscais, seja em relação à obrigação principal ou acessória; e (b) aqueles que resultam da prática de crimes fiscais, conforme disciplinado pela Lei n. 8.137/1990.

Para reprimir tais condutas antijurídicas, o ordenamento jurídico institui sanções que podem materializar-se na imposição do cumprimento normativo ou na aplicação de penalidades pecuniárias e restritivas de direitos.

Conclui-se que a violação de um dever jurídico pode ensejar tanto uma infração tributária quanto um crime fiscal, a depender da gravidade e da valoração normativa da conduta. Enquanto as infrações tributárias subsumem-se aos princípios do Direito Administrativo Sancionador, os crimes fiscais encontram-se sob a égide do direito penal. No tocante à diferenciação entre os ilícitos, Hugo de Brito Machado assevera que “não há distinção ontológica entre ilícitos civis, administrativos e penais, mas apenas uma diferenciação axiológica, reservando-se a sanção penal às condutas que atentam de forma mais gravosa contra os interesses sociais” (MACHADO, 2024, p. 537).

2.2 Sanções Administrativas Aduaneiras

A tipologia das sanções aduaneiras é composta por medidas ressarcitórias, que buscam recompor o dano causado pela retomada da situação anterior ou, quando isso não for possível, pela indenização correspondente (como a multa de mora), e por medidas punitivas, voltadas não à recomposição, mas à repressão e prevenção do ilícito. A sanção, genericamente denominada "aduaneira", pode ter origem em um fato tributário ou administrativo, dependendo do conteúdo material atingido.

A infração aduaneira não se limita à ausência de pagamento de tributos, caracterizando-se não apenas como um ilícito fiscal, mas também pelo descumprimento de normas formais que regulam os controles administrativos do comércio exterior. Essas regras, muitas vezes, têm como objetivo principal os efeitos extrafiscais dessas operações.



O Brasil aderiu à Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros - conhecida como Convenção de Quioto - por meio do Decreto n. 10.276, de 13 de março de 2020, que promulgou o texto revisado do Protocolo de Revisão, concluído em Bruxelas em 26 de junho de 1999. Nesse contexto, a legislação aduaneira brasileira - composta, entre outros, pelo Decreto-Lei n. 37/1966, pelo Decreto-Lei n. 1.455/1976 (alterado pela Lei n. 10.637/2002), pelas Leis n. 9.069/1995 e n. 10.833/2003, além do Regulamento Aduaneiro — estabelece que toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que contrarie as normas previstas ou disciplinadas em atos normativos configura infração.

O § 2º do artigo 94 do Decreto-Lei n. 37/1966, que trata das infrações aduaneiras, destaca que, salvo disposição em contrário, a responsabilidade pela infração independe da intenção do agente ou do responsável, bem como da efetividade, natureza e extensão dos efeitos do ato (BRASIL, 1966).

Consoante o disposto no Código Tributário Nacional, no Decreto-Lei n. 37/1966 e no Regulamento Aduaneiro, prevalece, como regra matriz, o princípio da responsabilidade objetiva. Eventuais exceções a esse postulado somente podem ser veiculadas por norma legal expressa, a qual poderá estabelecer, como elemento normativo do tipo infracional, a exigência de dolo ou culpa, em qualquer de suas modalidades.

A sanção não pode ser meramente enunciada de forma genérica no ordenamento jurídico; impõe-se que a legislação delimite, com precisão, os elementos estruturantes da relação jurídica sancionatória.

Assim, devido à dinâmica própria das infrações aduaneiras e às questões extrafiscais envolvidas, não cabe, em princípio, a denúncia espontânea em matéria aduaneira.

Por fim, a legislação prevê as seguintes espécies de sanções aduaneiras: (I) perdimento do veículo utilizado para transporte de mercadorias; (II) perdimento da mercadoria; (III) perdimento de moeda; (IV) multa; e (V) sanções administrativas em sentido estrito.

2.3 Ausência de Prestação de Informações como Sanção Administrativa Aduaneira

O poder de polícia é compreendido como o “poder-dever da autoridade pública de regular o exercício da liberdade e o uso da propriedade dos cidadãos, devendo pautar-se nas



diretrizes constitucionais” (JÚNIOR, 2019, p. 08). No âmbito do Direito Aduaneiro, esse poder se materializa por meio de normas individuais e concretas, como o auto de infração, editado por agentes do Estado com a finalidade de fiscalizar o cumprimento das chamadas obrigações acessórias, exigidas dos particulares.

O artigo 107, inciso IV, alínea “e”, do Decreto-Lei n. 37/1966 estabelece a obrigação de registrar corretamente os dados referentes ao veículo, à carga transportada e às operações executadas, de acordo com as disposições e prazos fixados pela Receita Federal. Esse dever recai sobre os transportadores e agentes de carga, cuja atuação deve estar em conformidade com as normas aduaneiras vigentes (BRASIL, 1966).

O descumprimento dessa obrigação configura infração aduaneira e sujeita o infrator à aplicação de sanção administrativa aduaneira, no caso a multa, por ter agido em desacordo com as determinações legais. A imposição dessa penalidade decorre do poder de autotutela conferido à Administração Pública, permitindo que, respeitado o devido processo legal, a sanção seja diretamente aplicada ao responsável pela infração.

Essa sistemática reflete a natureza predominantemente administrativa das sanções aduaneiras, cujo objetivo não se limita à recomposição de eventuais danos ao erário, mas também à prevenção e repressão de condutas ilícitas, assegurando o controle fiscal e extrafiscal das operações de comércio exterior.

3. PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

As infrações administrativas, para que sejam validamente instituídas e impostas àqueles que nelas incorreram, devem observância a determinados princípios fundamentais, alguns dos quais também se aplicam às sanções, quais sejam: a) princípio da legalidade; b) princípio da tipicidade; e c) princípio da culpabilidade.

3.1 Princípio da Legalidade

Ao se debruçar sobre os princípios jurídicos que condicionam o exercício das potestades administrativas, o primeiro e mais relevante a ser destacado é o princípio da legalidade, imprescindível ao desempenho da função administrativa, uma vez que toda atuação da



Administração Pública pressupõe a devida habilitação por norma de hierarquia legal, conforme consagrado no artigo 5º, inciso II, no artigo 37, caput, e no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Sua relevância torna-se evidente no contexto das infrações e sanções administrativas, uma vez que, nestes casos, está em jogo uma relação de confronto direto entre a Administração e o administrado, na qual a Administração exercerá seu poder coercitivo, podendo penalizar o comportamento deste último.

Em razão disso, tanto as infrações administrativas quanto suas respectivas sanções devem ser previstas em lei, e não em regulamentos, instruções, portarias ou outros atos normativos inferiores. Contudo, devem ser ressalvadas as situações que envolvem a chamada "supremacia especial", em que a Administração obtém seus poderes não diretamente da lei, mas de uma relação específica com o particular.

Além disso, é importante frisar que não se configurará violação ao princípio da legalidade nas matérias relativas às infrações e sanções administrativas quando a norma legal pressupuser a elaboração de atos normativos dependentes de conclusões fundamentadas em verificações ou operações técnicas que só poderiam ser realizadas na esfera administrativa.

3.2 Princípio da Tipicidade

A tipificação das infrações administrativas, para que seja considerada válida, deve ser realizada de forma inequívoca, sem margem para dúvidas quanto à identificação do comportamento sancionável. Essa clareza é essencial para assegurar que o administrado tenha pleno conhecimento da conduta a ser evitada ou praticada, prevenindo a incidência de penalidades, e para que a configuração da infração seja objetivamente verificável.

Nesse sentido, Fábio Medina Osório (2000, p. 211 apud MELLO, 2024, p. 739), com precisão, afirma que “as normas sancionadoras devem ser redigidas com a suficiente clareza e precisão, dando justa notícia a respeito de seu conteúdo proibitivo”, o que decorre do princípio constitucional do devido processo legal.



3.3 Princípio da Culpabilidade

No âmbito do Direito Administrativo Sancionador brasileiro, o princípio da culpabilidade ostenta status de pilar fundamental, erigindo-se como salvaguarda da aplicação de sanções justas e proporcionais. Ao circunscrever o poder punitivo estatal, protege os direitos dos administrados e jurisdicionados, exigindo que a responsabilização se fundamente, inexoravelmente, em dolo ou culpa. Tal princípio, ao promover uma convergência com as garantias do Direito Penal, assegura a observância da dignidade e dos direitos fundamentais nas sanções aplicadas.

A exigibilidade de conduta diversa, como componente intrínseco da culpabilidade, robustece essa proteção. Este elemento impõe que o agente somente seja sancionado se, em seu contexto específico de atuação, dispunha da capacidade de agir de modo diverso para evitar o ato lesivo.

Em síntese, o princípio da culpabilidade no Direito Administrativo Sancionador brasileiro orchestra um equilíbrio crucial: previne a aplicação de sanções desproporcionais e arbitrárias, garantindo a punição justa e proporcional. Assim, a responsabilização administrativa respeita a dignidade e os direitos dos administrados e jurisdicionados.

4. INTERVENIENTES NA OPERAÇÃO ADUANEIRA

No mundo globalizado, o comércio exterior desempenha um papel fundamental na prosperidade e no desenvolvimento do Estado moderno, ao viabilizar o intercâmbio de bens e serviços. Nesse contexto, o transporte marítimo internacional ocupa posição de destaque, sendo responsável por grande parte do fluxo comercial entre os países.

A atividade comercial associada ao transporte marítimo de mercadorias abrange o traslado da carga desde o porto de origem no país exportador até sua chegada ao país importador. Para viabilizar essa operação, é indispensável a presença de um transportador que, mediante o pagamento do frete, compromete-se a conduzir a carga embarcada e entregá-la ao consignatário no porto de destino. Esse processo se concretiza por meio do contrato de transporte marítimo de mercadorias, um contrato de fim firmado entre o transportador e o embarcador (exportador).



De acordo com o entendimento majoritário da jurisprudência brasileira, esse tipo de contrato possui natureza adesiva, uma vez que o embarcador se submete às cláusulas previamente estabelecidas pelo transportador, sem margem para negociações substanciais.

No Brasil, a importação marítima segue um fluxo bem definido. Inicialmente, ao selecionar a mercadoria a ser adquirida no exterior, o importador (consignatário) deve verificar se o produto está sujeito a licenciamento obrigatório. Caso positivo, será necessário obter autorização prévia do órgão anuente por meio do SISCOMEX. No entanto, a maioria dos produtos não exige esse procedimento.

Após a concessão da licença, o exportador (embarcador) formaliza o contrato de transporte marítimo, o qual é documentado pelo conhecimento de transporte marítimo (*bill of lading* – BL). Esse documento possui natureza de título de crédito e comprova a posse ou propriedade da mercadoria. Ao chegar a um porto brasileiro, a carga, via de regra, permanecerá armazenada até a conclusão do despacho aduaneiro. Esse processo inicia-se com o registro da declaração de importação (DI) junto à Unidade Local da Secretaria da Receita Federal (SRF) responsável. A DI deve conter todas as informações sobre a mercadoria e ser acompanhada dos documentos exigidos, especialmente o BL e a fatura comercial.

Uma vez verificada a regularidade da importação e recolhidos os tributos devidos, o despacho aduaneiro será finalizado, permitindo o desembaraço da mercadoria. Somente após essa etapa o consignatário poderá retirá-la do recinto alfandegado.

Diante desse panorama, é essencial identificar os principais intervenientes na operação aduaneira e compreender suas funções, a fim de delimitar claramente suas responsabilidades e atribuições ao longo do processo.

4.1 Embarcador (Exportador)

O embarque das mercadorias objeto da relação comercial entre importador (consignatário/destinatário) e exportador é precedido pela formalização do contrato de compra e venda internacional, instrumento que regula os direitos e obrigações das partes envolvidas. No bojo desse ajuste contratual, restam estipulados os termos e condições que disciplinam a



entrega da mercadoria, momento a partir do qual opera-se a transferência dos riscos inerentes à perda e aos danos do bem, do alienante ao adquirente.

Para a concretização da operação mercantil marítima, incumbe ao embarcador a celebração do contrato de transporte com o transportador, vinculando-se às disposições pactuadas no contrato de compra e venda, de modo a viabilizar o traslado da carga do porto de origem ao porto de destino, em estrita observância às cláusulas previamente acordadas.

4.2 Transportador Marítimo

O transportador marítimo é a empresa de navegação, ou seja, a pessoa jurídica que assume, por meio de obrigação contratual, a responsabilidade pelo transporte da mercadoria adquirida pelo consignatário, promovendo seu traslado do porto de embarque ao porto de destino. Importa salientar que o transportador marítimo não se confunde, necessariamente, com o proprietário do navio ou com o armador. No âmbito prático, a identificação do transportador pode ser verificada a partir da assinatura ou emissão do conhecimento de transporte marítimo (*bill of lading* – BL), documento que atesta sua vinculação à operação de transporte e que o sujeita à responsabilidade objetiva pela integralidade da carga que lhe foi confiada. Caso se verifique a ocorrência de danos ou extravios, poderá o transportador exercer eventual direito de regresso contra o armador ou o proprietário da embarcação.

Dentre as pessoas jurídicas que desempenham papel relevante na execução do transporte marítimo de mercadorias, destaca-se o NVOCC (*Non Vessel Operating Common Carrier*), operador que, embora não disponha de frota própria, atua como armador sem navios, operando com contêineres e compartilhando espaços de carga com diversos embarcadores e, eventualmente, com outros agentes NVOCC.

Ao atingir o porto de destino, inicia-se uma nova fase da operação logística, na qual se faz necessário o desmembramento das cargas consolidadas. Esse procedimento, que antecede o controle aduaneiro, é conduzido pelo correspondente do NVOCC e, geralmente, executado por uma agência de carga ou por um desconsolidador, pessoa jurídica nacional responsável por efetuar a desconsolidação do conhecimento de transporte marítimo em um ou mais portos do país. Tal etapa é fundamental para a individualização das cargas e para garantir a regularidade



dos trâmites aduaneiros, possibilitando, assim, a liberação e o posterior encaminhamento das mercadorias aos respectivos destinatários.

Compete ainda ao transportador marítimo, por intermédio das agências de navegação ou agências marítimas, prestar à autoridade aduaneira do porto de atracação as informações necessárias ao controle aduaneiro da embarcação, da carga e das unidades de carga, bem como ao recolhimento do adicional ao frete para a renovação da marinha mercante (AFRMM). Dentre os dados que devem ser apresentados incluem-se, notadamente, a hora estimada de chegada da embarcação, sua procedência e seu destino.

4.3 Armador

O armador configura-se como a pessoa física ou jurídica que, agindo em interesse próprio, promove a realização do conjunto de atos jurídicos e materiais indispensáveis à exploração comercial do navio, garantindo sua aptidão para empreender a viagem necessária ao transporte da carga contratada.

Importa ressaltar que o armador não precisa, necessariamente, ser o proprietário da embarcação, podendo operar navios de terceiros por meio de contratos específicos, como o afretamento. Assim, não se confunde com a figura do transportador marítimo, uma vez que sua atuação está voltada à gestão e à disponibilização da embarcação, e não à efetiva assunção da obrigação de transporte. Consequentemente, o armador não responde juridicamente por eventuais danos às cargas transportadas, salvo na hipótese em que tenha emitido os conhecimentos marítimos, circunstância em que poderá ser responsabilizado nos termos da legislação aplicável.

4.4 Agente de Carga

O agente de carga desempenha um papel essencial na intermediação das operações de transporte marítimo, representando os interesses do contratante da carga, seja ele importador ou exportador. Sua principal função é coordenar o transporte, negociando e gerenciando o frete com os transportadores marítimos, garantindo que a carga seja transportada de forma eficiente, da origem ao destino.



Na prática, o agente de carga atua como um transportador sem frota própria, assumindo a responsabilidade pelo transporte perante o cliente, mesmo que a execução do serviço seja realizada por terceiros, por meio da subcontratação do frete. Dessa maneira, ele se posiciona como transportador em relação ao contratante e como representante da carga perante o transportador efetivo.

Além disso, o agente de carga é responsável por consolidar e desconsolidar mercadorias em nome dos importadores e exportadores, contratando diretamente os transportadores marítimos (transportadores oceânicos) e garantindo a adequada execução das operações logísticas e aduaneiras envolvidas.

4.5 Agente Marítimo

O agente marítimo é a pessoa jurídica responsável por representar o transportador marítimo (empresa de navegação) perante as autoridades portuárias e governamentais no porto de destino da carga. Na prática, o agente marítimo oferece suporte ao comandante do navio, assumindo a responsabilidade pelos atos jurídicos e materiais necessários à realização da operação comercial. Dentre suas diversas funções, destaca-se o controle das operações de descarga da embarcação, além de outras atividades logísticas essenciais. Em suma, o agente marítimo atua como mandatário do transportador, garantindo o cumprimento das formalidades legais e operacionais no porto.

4.6 Importador, Destinatário ou Consignatário

O importador, destinatário ou consignatário é a pessoa física ou jurídica designada no conhecimento de carga como destinatária da mercadoria. Embora o contrato de transporte marítimo seja formalmente celebrado entre o embarcador e o transportador, o consignatário é equiparado legalmente a uma parte contratual, o que lhe confere legitimidade para zelar por seus direitos e interesses no âmbito da operação.

Ainda que figure como beneficiário da obrigação de transporte, na maioria dos casos, o consignatário não recebe a carga diretamente, uma vez que a legislação aduaneira impõe o



depósito compulsório das mercadorias em zonas alfandegadas como condição para sua nacionalização.

5. LIMITES PARA RESPONSABILIZAÇÃO NA AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE O CONTROLE ADUANEIRO

Nos termos do artigo 107, inciso IV, alínea “e”, do Decreto-Lei n. 37/1966, impõe-se a obrigação de correta escrituração dos dados pertinentes ao veículo, à carga transportada e às operações realizadas, observando-se os prazos e disposições estabelecidos pela Receita Federal (BRASIL, 1966). Tal dever recai sobre os transportadores marítimos e agentes de carga, os quais devem atuar em estrita conformidade com a legislação aduaneira vigente.

No que tange ao prazo, a IN-RFB n. 800/2007 estabelece que os manifestos de cargas estrangeiras destinadas ao descarregamento em porto nacional ou que permaneçam a bordo devem ser apresentados no prazo de quarenta e oito horas que antecedem a chegada da embarcação (BRASIL, 2007). No tocante à conclusão da desconsolidação, o prazo estipulado é igualmente de quarenta e oito horas antes da chegada da embarcação ao porto de destino do conhecimento genérico.

O inadimplemento dessa obrigação configura infração aduaneira, ensejando a aplicação da penalidade pecuniária, em razão do descumprimento das disposições normativas. A imposição da sanção decorre do poder de autotutela da Administração Pública, que, assegurada a observância do devido processo legal, detém a prerrogativa de aplicá-la diretamente ao responsável pela infração.

Notadamente, a fiscalização aduaneira tem imputado aos agentes marítimos a responsabilidade pela referida infração administrativa aduaneira. Contudo, os Tribunais Regionais Federais têm se posicionado de forma divergente sobre o tema, adotando duas interpretações distintas: (a) a atribuição de responsabilidade aos agentes marítimos, por equiparação aos agentes de carga, com fundamento no artigo 37, § 1º, do Decreto-Lei n. 37/1966 (BRASIL, 1966), em razão da omissão na prestação das informações relativas à carga aduaneira; e (b) o afastamento da responsabilidade dos agentes marítimos, em razão da inexistência de previsão normativa que lhes imponha o dever de fornecer tais informações.



Nesse contexto, colacionam-se os seguintes precedentes do Egrégio Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

ADUANEIRO. APELAÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 107, IV, E, DECRETO-LEI Nº 37/66. OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA ACESSÓRIA. IMPORTADOR OU EXPORTADOR. AGENTE MARÍTIMO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. DENÚNCIA ESPONTÂNEA. MULTA. APLICAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. 1. A multa aplicada não deve sofrer qualquer alteração, eis que aplicada em consonância com os textos normativos que regem a matéria (Decreto-lei nº 37, de 18/11/1966 - art. 107, IV, e, com redação dada pelo Lei nº 10.833/2003). 2. Em relação à responsabilidade legal pela prestação das informações, o agente marítimo é responsável tributário solidário em relação às obrigações tributárias acessórias, como determina o art. 37, § 1º, do mencionado Decreto-Lei nº 37/66. 3. A denúncia espontânea é inaplicável às obrigações tributárias acessórias. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. 4. Inocorrência de infração aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. 5. Recurso provido. (TRF 3ª Região, APCIV 5017603-82.2018.403.6100, 3ª Turma, Rel. Des. Fed. ADRIANA PILEGGI DE SOVERAL, j. em 29/08/2024).

AGRAVO LEGAL. APELAÇÃO EM AÇÃO DE RITO ORDINÁRIO. DIREITO ADUANEIRO. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES FORA DO PRAZO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AGENTE MARÍTIMO. ILEGITIMIDADE DE PARTE. RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA EXCLUSIVA DO TRANSPORTADOR. APELAÇÃO PROVIDA. AGRAVO IMPROVIDO. 1. O agente marítimo não pode ser responsabilizado pela obrigação de registrar os dados pertinentes ao embarque da mercadoria, devido à sua condição de agente marítimo em exercício exclusivo de suas atividades próprias. 2. Na condição de mandatário do armador ou proprietário do navio, o agente marítimo não age em nome próprio, mas em nome daqueles. É um representante, razão pela qual não pode ser responsabilizado pela referida obrigação. 3. A responsabilidade, no caso, é exclusivamente do transportador, não podendo ser transferida para a apelada, mesmo que houvesse assumido obrigações e assinado termo de responsabilidade, pois não pode ser equiparada ao transportador, de acordo com a Súmula nº 192 do extinto TFR, aplicável à espécie. Precedentes. 4. Não se aplica a hipótese o entendimento esposado pelo E. STJ no julgamento do REsp nº 1.129.430, sob a sistemática dos recursos repetitivos, publicado no DJe em 14/12/2010, uma vez que a ementa daquele julgado é expressa ao dispor que a discussão acerca do enquadramento ou não da figura do "agente marítimo" como o "representante, no país, do transportador estrangeiro" (à luz da novel dicção do artigo 32, II, "b", do Decreto-Lei 37/66) refoje da controvérsia posta nos autos, que se cinge ao período anterior à vigência do Decreto-Lei 2.472/88. 5. Não há elementos novos capazes de alterar o entendimento externado na decisão monocrática. 6. Agravo legal improvido. (TRF 3ª Região, APCIV



0013389-12.2013.403.6100, 6ª Turma, Rel. Des. Fed. CONSUELO YOSHIDA, j. em 24/09/2015).

No primeiro julgamento, observa-se a adoção de uma interpretação ampliativa da norma, na qual se considera que o agente marítimo, ainda que formalmente atue como mero mandatário, exerce papel ativo no fornecimento das informações indispensáveis ao controle aduaneiro, razão pela qual pode ser legitimamente responsabilizado. O acórdão reconhece a responsabilidade solidária com base no art. 37, §1º, do Decreto-Lei n. 37/1966 (BRASIL, 1966), ampliando o alcance subjetivo da norma infracional ao compreender que qualquer interveniente na operação de comércio exterior - e, portanto, na cadeia de informações - está sujeito à sanção pela infração administrativa aduaneira.

Além disso, o julgado adota uma postura rigorosa quanto à tipicidade da conduta, rejeitando a aplicação do benefício da denúncia espontânea às obrigações acessórias, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça. O argumento da proporcionalidade também é afastado, sob a justificativa de que a penalidade decorre de comando legal claro, e que o agente marítimo, ao manusear os dados operacionais, integra a cadeia fiscalizada.

Por outro lado, no segundo julgamento, prevalece uma interpretação restritiva, típica do Direito Administrativo Sancionador. Entende-se que, diante da ausência de norma específica que atribua ao agente marítimo o dever legal de prestar informações à Receita Federal, não há fundamento jurídico para a sua responsabilização. Ressalta-se, nesse ponto, a subordinação da atuação do agente ao transportador, do qual é apenas representante, conforme preconizado pela Súmula n. 192 do extinto TFR, cuja aplicação foi expressamente reconhecida no acórdão.

A decisão ainda distingue com precisão o precedente repetitivo do STJ (REsp 1.129.430), esclarecendo que o referido julgamento não enfrentou diretamente a qualificação jurídica do agente marítimo sob a nova redação do art. 32 do Decreto-Lei n. 37/66 (BRASIL, 1966), além de ter por objeto situação fática anterior à vigência do Decreto-Lei n. 2.472/88 (BRASIL, 1988).

Dessa forma, o contraste entre os dois julgados revela um conflito hermenêutico sobre o alcance subjetivo da norma infracional aduaneira, com repercussões práticas relevantes para o setor marítimo-portuário. Enquanto uma linha jurisprudencial adota um critério de imputação



mais amplo, fundado na função material exercida pelo agente, a outra exige tipicidade estrita e previsão legal expressa para legitimar a imposição de sanções.

Tal divergência evidencia a necessidade de uniformização interpretativa por parte dos tribunais superiores, de modo a garantir segurança jurídica, previsibilidade nas relações entre o Fisco e os intervenientes do comércio exterior, e respeito aos princípios basilares do Direito Sancionador.

Diante desse cenário, conclui-se que não há respaldo jurídico para a equiparação entre agentes de carga, agentes marítimos e transportadores, tendo em vista que suas funções e atribuições são essencialmente distintas sob o ponto de vista jurídico e operacional. Os agentes de carga atuam em nome e no interesse do contratante da carga - seja este o importador ou o exportador - exercendo atividades diretamente relacionadas à gestão logística, documentação e circulação da mercadoria, o que os vincula objetivamente ao cumprimento de obrigações acessórias no âmbito aduaneiro.

Por outro lado, os agentes marítimos limitam-se a representar, por força de contrato de mandato, os interesses do transportador marítimo, sem exercer controle direto sobre a carga ou ingerência sobre os dados que compõem o ciclo declaratório da operação. Sua atuação é estritamente funcional e representativa, nos limites estabelecidos pelo mandante, não se confundindo com a figura do transportador nem com aquela do agente de carga.

Assim, a responsabilização do agente marítimo por infrações decorrentes da omissão na prestação de informações à Receita Federal viola o princípio da legalidade estrita, por carecer de previsão normativa clara e específica que o qualifique como sujeito passivo da obrigação acessória. Não se pode admitir que a interpretação extensiva de normas sancionatórias sirva de fundamento para imputação de penalidade a um sujeito que não integra, em termos formais e substanciais, o polo obrigacional da conduta prevista.

Cumprido destacar, ainda, que a atividade sancionatória da Administração Pública é vinculada, devendo a subsunção dos fatos à norma restritiva ser realizada com precisão técnica e rigor jurídico, em estrita conformidade com os princípios da legalidade, tipicidade e culpabilidade. Qualquer flexibilização interpretativa nesse contexto compromete a coerência do sistema jurídico e atenta contra os direitos fundamentais dos administrados.



Nessa linha interpretativa, destaca-se a orientação consolidada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, que, ao apreciar casos análogos, tem reafirmado de forma coerente e fundamentada a impossibilidade de responsabilização do agente marítimo por infrações administrativas que não guardem correspondência com suas atribuições legais ou contratuais. Os julgados a seguir ilustram essa diretriz jurisprudencial:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA ACESSÓRIA DO AGENTE DE CARGA OU DO TRANSPORTADOR. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO CONTRA O AGENTE MARÍTIMO. ACÓRDÃO RECORRIDO PELA POSSIBILIDADE. CONTRARIEDADE À ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À ORIGEM PARA NOVO JULGAMENTO. 1. Tendo o recurso sido interposto contra decisão publicada na vigência do Código de Processo Civil de 1973, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 2/2016/STJ. 2. À luz dos arts. 37 e 107, inc. IV, alínea 'e', do DL n. 37/1966, a penalidade pelo descumprimento da obrigação tributária acessória só pode ser aplicada à transportadora ou ao agente de carga, mas não ao agente marítimo. Precedentes. 3. No caso dos autos, o recurso especial do agente marítimo foi, em parte, provido porque, embora não prevista a imposição de multa contra o agente marítimo, mas só contra a empresa de transporte internacional e ao agente de carga, o fato é que a parte autora, ainda na inicial, noticia ter prestado as informações e tê-las, posteriormente, alterado, o que, em tese, pode evidenciar o exercício de atividades próprias da transportadora responsável pelo cumprimento da obrigação acessória. Essa situação revela a necessidade de devolução dos autos à origem para que o órgão julgador, mediante análise do acervo probatório, julgue novamente a controvérsia a respeito da nulidade do auto de infração lavrados contra a agência marítima, notadamente, com atenção aos limites ao desempenho das atividades realizadas em razão do contrato de mandato. 4. Agravo interno não provido. (STJ, AgInt no REsp 2.062.734/SP, 1ª Turma, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, j, em 15/04/2024).

Neste julgado, o STJ afirma categoricamente que, à luz dos artigos 37 e 107, IV, "e", do Decreto-Lei n. 37/1966 (BRASIL, 1966), a responsabilização pela infração aduaneira deve recair exclusivamente sobre o transportador ou o agente de carga, afastando a possibilidade de imputação direta ao agente marítimo. Ainda que se tenha admitido a devolução dos autos à instância de origem para reexame de provas - a fim de apurar eventual extrapolação contratual -, o fundamento jurídico do acórdão é claro: a simples atuação representativa do agente marítimo não o torna sujeito passivo da obrigação acessória.



TRIBUTÁRIO. AGENTE MARÍTIMO. RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. OBRIGAÇÃO DEVIDA PELO TRANSPORTADOR. INVIABILIDADE. 1. Esta Corte firmou o entendimento segundo o qual o agente marítimo não deve ser responsabilizado por penalidade cometida pela inobservância de dever legal imposto ao transportador. Precedentes. 2. O recurso especial, no caso, encontra óbice na Súmula 83 do STJ, porquanto o acórdão recorrido está em conformidade com a orientação jurisprudencial deste Tribunal Superior. 3. Agravo interno desprovido. (STJ, AgInt no REsp 2.103.004/ES, 1ª Turma, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, j, em 08/04/2024).

Neste precedente, a Corte reafirma o entendimento de que não se pode transferir ao agente marítimo a responsabilidade por infrações cuja obrigação legal esteja direcionada ao transportador, ressaltando que a ausência de vínculo jurídico direto com a norma violada impede a aplicação da sanção. Trata-se de uma reafirmação da jurisprudência protetiva ao devido processo legal material e ao princípio da legalidade estrita, base do Direito Administrativo Sancionador.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO AGENTE MARÍTIMO POR INFRAÇÃO AMBIENTAL COMETIDA PELO ARMADOR. IMPOSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO CABIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - Verifico que o acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual o agente marítimo não responde pelas infrações administrativas ambientais cometidas pelo armador, proprietário da embarcação. III - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. IV - Honorários recursais. Não cabimento. V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. VI - Agravo Interno improvido. (STJ, AgInt no REsp 1291195 RJ 2011/0266878-8, 1ª Turma, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, j, em 04/09/2018).

Embora situado no campo do Direito Ambiental, este julgado é particularmente ilustrativo, pois reafirma o princípio da não transferência automática da responsabilidade



administrativa ao agente marítimo, mesmo quando este atue no contexto de eventos de significativa repercussão (como infrações ambientais). O Tribunal assentou que não se pode confundir a atuação representativa com a assunção de deveres legais próprios, reafirmando que o mandatário não responde por infrações do mandante, salvo prova de extrapolação do mandato.

Em conjunto, tais precedentes demonstram que o Superior Tribunal de Justiça adota uma linha jurisprudencial coerente e garantista, segundo a qual a responsabilização administrativa - especialmente no campo aduaneiro e tributário - exige previsão normativa expressa, vinculação objetiva entre o sujeito e a obrigação, e ausência de desvio da função representativa.

Conclui-se, portanto, que a tentativa de equiparar o agente marítimo ao transportador ou ao agente de carga, para fins sancionatórios, carece de fundamento legal e infringe os princípios estruturantes do Direito Administrativo Sancionador, notadamente a legalidade, a tipicidade e a imputação subjetiva. Ao desconsiderar as limitações impostas pelo mandato mercantil, a Administração incorre em responsabilização indevida, gerando grave insegurança jurídica no setor de transporte marítimo e comprometendo a confiança legítima dos administrados quanto à atuação estatal.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que o Direito Administrativo Sancionador desempenha um papel essencial na regulação das infrações e sanções administrativas, especialmente no contexto aduaneiro. A imposição de penalidades deve sempre observar os princípios da legalidade, tipicidade e culpabilidade, garantindo segurança jurídica e previsibilidade para os administrados.

No que tange à responsabilidade dos agentes marítimos pela ausência de prestação de informações no controle aduaneiro, a análise jurisprudencial evidencia divergências na interpretação normativa. Enquanto alguns tribunais reconhecem a equiparação desses agentes aos agentes de carga, outros afastam essa responsabilização, destacando a ausência de previsão legal expressa.

Dessarte, não há que se cogitar a equiparação entre os agentes de carga e os agentes marítimos, eis que suas atribuições são ontologicamente distintas. Os agentes de carga representam os interesses do contratante da carga, seja ele importador ou exportador, ao passo que os agentes marítimos atuam como meros mandatários dos transportadores marítimos, sem ingerência direta sobre a mercadoria.



Nesse cenário, a uniformização da jurisprudência pelo Superior Tribunal de Justiça revela-se fundamental para assegurar coerência na aplicação das sanções e garantir a efetividade dos preceitos normativos. A interpretação estrita da norma sancionadora impõe limites à transferência de responsabilidades, reforçando a necessidade de delimitação clara dos papéis e obrigações dos intervenientes nas operações aduaneiras.

Assim, conclui-se pela impossibilidade de imputação aos agentes marítimos da responsabilidade legal atribuída aos transportadores marítimos e aos agentes de carga, ante a ausência de fundamento normativo que legitime tal transferência.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-lei n. 37/1966**. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0037.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 10.276/2020**. Promulga o texto revisado do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros - Convenção de Quioto, concluído em Bruxelas, em 26 de junho de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10276.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei n. 1.455/1976**. Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1976]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1455.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.069/1995**. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,



[1995]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9069.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.833/2003**. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.833.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 6.759/2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 5.172/1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB n. 800/2007**. Dispõe sobre o controle aduaneiro informatizado da movimentação de embarcações, cargas e unidades de carga nos portos alfandegados. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal do Brasil, [2008]. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15753>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial n. 2062734/SP (2023/0106441-6)**. Agravante: Fazenda Nacional. Agravado: MSC (Mediterranean Shipping do Brasil Ltda). Relator: Min. Benedito Gonçalves, 15 de abril de 2024. Disponível em:



https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202301064416&dt_publicacao=18/04/2024. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial n. 2103004/ES (2023/0375512-1)**. Agravante: Fazenda Nacional. Agravado: Poseidon Marítima Ltda. Relator: Min. Gurgel de Faria, 08 de abril de 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202303755121&dt_publicacao=18/04/2024. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1291195/RJ (2011/0266878-8)**. Agravante: Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Maroil Apoio Marítimo Ltda. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 04 de setembro de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102668788&dt_publicacao=10/09/2018. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 33. ed. rev. São Paulo: Noeses, 2023.

JÚNIOR, Hebert Cornelio Pieter de Bruyn. **Direito Aduaneiro: Poder de Polícia e Regimes Aduaneiros**. Curitiba: Juruá, 2019. 1 v.

JÚNIOR, Hebert Cornelio Pieter de Bruyn. **Direito Aduaneiro: Pena de Perdimento**. Curitiba: Juruá, 2019. 2 v.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. Atualizador: Hugo de Brito Machado Segundo. 43. ed. atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *et al.* **Curso de Direito Administrativo**. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

OLIVEIRA, Eliane Maria Octaviano Martins Paulo Henrique Reis de (org.). **Direito Marítimo e Portuário**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

SÃO PAULO, MATO GROSSO DO SUL. Tribunal Regional Federal da 3. Região (3. Turma). **Apelação Cível n. 5017603-82.2018.403.6100**. Apelante: União Federal - Fazenda Nacional. Apelado: Lowin Air, Ocean Brazil Logística e Despacho Ltda. Relatora: Des. Fed. Adriana Pileggi de Soveral, 29 de agosto de 2024. Disponível em:



<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/2716115959/inteiro-teor-2716115960?origin=serp>. Acesso em: 21 mar. 2025.

SÃO PAULO, MATO GROSSO DO SUL. Tribunal Regional Federal da 3. Região (6. Turma). **Apelação Cível n. 0013389-12.2013.403.6104**. Apelante: Panalpina Ltda. Apelado: União Federal (FAZENDA NACIONAL). Relator: Des. Fed. Consuelo Yoshida, 24 de setembro de 2015. Disponível em:

<https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/4764218>. Acesso em: 21 mar. 2025.



A RETENÇÃO DE MERCADORIAS NA FISCALIZAÇÃO ADUANEIRA: UMA ANÁLISE JURÍDICA E CONSTITUCIONAL À LUZ DA INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1986/2020

THE RETENTION OF GOODS IN CUSTOMS INSPECTION: A LEGAL AND CONSTITUTIONAL ANALYSIS IN LIGHT OF NORMATIVE INSTRUCTION RFB Nº 1986/2020

Ana Gonzaga¹

RESUMO: O objetivo desse artigo é analisar os desafios jurídicos e constitucionais relacionados à retenção de mercadorias durante a fiscalização aduaneira, com base no estudo de um caso concreto. Esse estudo aborda também a aplicação da Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, destacando a interação entre princípios constitucionais, como o devido processo legal e a razoabilidade, e os procedimentos administrativos aduaneiros. A partir da análise, o artigo propõe reflexões sobre a proporcionalidade das medidas e os impactos econômicos e sociais. A retenção de mercadorias durante a fiscalização aduaneira é uma prática recorrente que gera debates sobre sua legalidade e os impactos para os importadores. Esse trabalho analisa um caso concreto, em que a retenção foi questionada judicialmente, à luz da Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, dos direitos fundamentais e princípios constitucionais. Um dos pontos importantes a serem abordados é a questão dos fundamentos legais aplicados, os princípios constitucionais envolvidos, incluindo-se o controle de convencionalidade e os precedentes jurisprudenciais que deveriam guiar a atuação da Receita Federal e o judiciário. Adicionalmente, avalia-se a dimensão global da fiscalização aduaneira brasileira, com algumas comparações internacionais. O artigo também aborda o impacto do comércio digital e as necessidades do comércio global em um contexto de crescente integração econômica.

Palavras-chave: fiscalização aduaneira; retenção de mercadorias; princípios constitucionais; impactos econômicos; segurança jurídica.

ABSTRACT: The objective of this article is to analyze the legal and constitutional challenges related to the retention of goods during customs inspections, based on the study of a specific case. This study also addresses the application of Normative Instruction RFB No. 1986/2020, highlighting the interaction between constitutional principles, such as due process and reasonableness, and customs administrative procedures. From the analysis, the article proposes reflections on the proportionality of the measures and their economic and social impacts. The retention of goods during customs inspections is a recurring practice that generates debates about its legality and the impacts on importers. This work analyzes a specific case in which the retention was legally challenged, in light of Normative Instruction RFB No. 1986/2020, fundamental rights, and constitutional principles. One important point to be addressed is the issue of the legal grounds applied, the constitutional principles involved, including the control

¹ Bacharel em Direito. Pós-graduada em Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro. Pós-graduada em Docência do Ensino Superior.



of conventionality and the jurisprudential precedents that should guide the actions of the Federal Revenue and the judiciary. Additionally, the global dimension of Brazilian customs inspections is evaluated, with some international comparisons. The article also discusses the impact of digital trade and the needs of global commerce in a context of increasing economic integration. **Keywords:** customs inspection; goods detention; constitutional principles; economic impacts; legal certainty.

1 INTRODUÇÃO

O tema da retenção de mercadorias durante o processo de fiscalização aduaneira é sensível, entretanto é uma prática rotineira no Brasil uma vez que é destinada, basicamente, a combater fraudes e proteger a arrecadação tributária.

No entanto, a aplicação dessa medida muitas vezes pode ultrapassar os limites da razoabilidade e quando isso ocorre, pode também gerar impactos desproporcionais para os importadores.

Este artigo se debruça sobre um estudo de caso em que a retenção foi questionada judicialmente, com base nas evidências de violações dos direitos fundamentais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

O objetivo principal desse trabalho é analisar a legalidade das medidas administrativas adotadas pela Receita Federal, sob a luz dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, princípios que regem a administração pública e da Instrução Normativa RFB nº 1986/2020.

A abordagem é, portanto, fundamentada em princípios constitucionais, precedentes jurisprudenciais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Além disso, busca-se refletir sobre os impactos econômicos e sociais dessa prática e propor algumas ideias para supostas soluções que visem um sistema aduaneiro mais eficiente e justo.

A Instrução Normativa RFB nº 1986/2020 estabeleceu parâmetros claros para a atuação fiscal em casos de suspeitas de irregularidades, permitindo a liberação de mercadorias mediante a prestação de garantias.



Contudo, há por vezes, uma discrepância entre o texto normativo e sua aplicação resultando em situações nas quais o contribuinte pode enfrentar, na prática, incertezas e prejuízos.

Ademais é importante ressaltar que a retenção de mercadorias embora seja autorizada pela lei aduaneira, quando ocorre, representa um dos aspectos mais sensíveis das relações entre contribuintes e a administração pública.

Entretanto, as reflexões aqui apresentadas não têm o objetivo de desmerecer ou atacar a conduta da administração pública, uma vez que o órgão envolvido diretamente é a Receita Federal do Brasil, que tem seu valor reconhecido tanto dentro quanto fora do Brasil.

Não é difícil compreender que em um contexto de globalização, no qual o comércio internacional desempenha papel central na economia, práticas que afetam o fluxo de importação e exportação geram impactos econômicos e sociais significativos e são comumente questionadas pelos importadores.

Em que pese a retenção de mercadorias durante o processo de fiscalização aduaneira ser uma prática rotineira no Brasil e em outros países, o objetivo é sempre de combater fraudes, proteger a arrecadação tributária e garantir a segurança econômica do país. No entanto, a frequência e a forma com que essas retenções ocorrem levantam questionamentos quanto à sua eficácia e aos impactos que geram na competitividade das empresas brasileiras.

No cenário global, economias altamente integradas enfrentam desafios semelhantes, mas muitos países desenvolvem soluções que conciliam segurança fiscal com agilidade e previsibilidade. É nesse contexto que este artigo busca discutir as

práticas brasileiras, identificando suas fragilidades e sugerindo melhorias baseadas em algumas experiências internacionais e propostas jurídicas inovadoras.

Além disso, é realizada uma análise dos impactos da retenção sobre setores econômicos estratégicos e sobre a imagem do Brasil no comércio internacional.

Sendo assim, a análise e a reflexão sobre o tema são pontos importantes, uma vez que permeiam o cotidiano dos importadores, especificamente no Brasil.



2. ASPECTOS GERAIS DO CASO CONCRETO EM ESTUDO

O caso analisado neste artigo refere-se à retenção de mercadorias por suposta irregularidade durante a fiscalização aduaneira, que foi parar no judiciário pelos motivos que se explana a seguir. Optou-se pela não divulgação dos dados do processo para preservação do sigilo profissional solicitado pelo importador envolvido, até porque a consulta processual é pública.

A Receita Federal, utilizando o canal cinza de parametrização, alegou indícios de subfaturamento e solicitou a comprovação de valores. Apesar da apresentação de documentos e da oferta de caução pelo importador, a liberação foi negada, ao revés do que prevê o procedimento amparado pela Instrução Normativa RFB nº 1986/2020.

Tal situação gerou questionamentos quanto à adequação das medidas adotadas pela autoridade fiscal e sua conformidade com a Instrução Normativa RFB nº 1986/2020.

Em que pese o despacho tivesse sido interrompido por longo tempo por culpa do importador, vale ressaltar que este lapso temporal teve uma razão.

As exigências feitas pela fiscalização foram atendidas pelo importador. Entretanto nenhuma delas foi considerada satisfatória pela aduana, ou sequer consideradas.

Nenhuma informação prestada sobre preços e pagamentos realizados ao fornecedor, mesmo verdadeiras, não produziu efeito algum, ou seja, todas as informações disponíveis fornecidas pelo importador sequer foram consideradas pela fiscalização que procedeu com o arbitramento dos supostos valores das diferenças tributárias mais a multa; valores impagáveis para o importador, naquele momento.

Os valores arbitrados se somados à multa, mais os custos de armazenagem carga em espera no terminal de cargas aéreas, causariam um rombo sem precedentes no caixa da empresa que é de pequeno porte.

Foi então que o importador optou por requerer alternativamente, o oferecimento de garantia para liberação da carga, o que foi recusado pela autoridade fiscalizadora, ao revés do que prevê a Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, em seu artigo 12, mas que poderia ser uma solução ainda possível, para o importador.



Sendo assim, o importador desapontado com a conduta da fiscalização, quase desistiu de liberar a carga naquele momento. E sem saber ao certo, que rumo tomar para resolver o problema, fez com que o despacho ficasse paralisado por algumas semanas.

Porém, após refletir sobre o prejuízo financeiro e sobretudo comercial em curso, o importador decidiu retomar o despacho, na expectativa de novamente adequar as informações já prestadas e ainda juntando outras que julgou ainda serem possíveis.

Com a retomada do despacho, vieram as mesmas exigências, fruto do suposto descumprimento das primeiras, conforme constou da própria intimação no dossiê eletrônico do despacho em curso novamente.

Uma vez mais foram apresentados os links com a comprovação dos preços e origem dos produtos importados, contratos de câmbio e outros documentos e informações disponíveis. Entretanto o fato de não existir comunicação considerada formal entre o exportador e o importador, foi um forte argumento por parte da fiscalização que alegou que a norma estava sendo descumprida, portanto, e requisitou comprovação de vínculo familiar entre o importador e o exportador.

É importante esclarecer que, não se tem notícia de que uma empresa familiar seja em si, conduta delituosa. Pois bem. O fiscal quis, mesmo já tendo recebido a confirmação dos preços comprovados pelos links de venda dos produtos, saber se havia vínculo familiar entre o exportador e o importador.

No caso em questão sim, havia, mas se questiona em que essa circunstância constitui em si, prova cabal de ilegalidade? Se ambas as empresas estão regulares, em dia com as obrigações fiscais e empresariais, se os preços foram confirmados, os tributos recolhidos, todas as informações e documentos foram enviados e nenhum deles leva a comprovação de fraude nos preços, ou mesmo no processo de importação.

Novamente, houve o arbitramento das mercadorias a consequente multa juntamente com a negativa da liberação das mercadorias, mesmo com oferecimento de garantia do crédito, como já havia ocorrido anteriormente.

E, diga-se de passagem, a operação não era de alto valor financeiro, ou seja, o ganho não seria tão expressivo que valesse a pena o risco de penalidades pelo importador e tal situação



deveria supostamente ter algum peso na análise da possibilidade de fraude ou subfaturamento naquele caso específico.

Nada disso foi levado em conta, ou seja, o contexto probatório não foi considerado pela fiscalização com a amplitude necessária, no caso em estudo; o que se verifica em muitos outros casos semelhantes que acontecem todos os dias, o que torna mais relevante, a reflexão aqui proposta.

Os princípios do devido processo legal, da ampla defesa, da proporcionalidade e da razoabilidade que deveriam ser basilares para o controle da legalidade na atuação da Receita Federal, foram de fato afastados ou torcidos, no que se refere ao caso concreto.

Tais princípios visam garantir que as medidas adotadas não prejudiquem de forma desproporcional os direitos individuais dos contribuintes, e deveriam ir para além da letra da lei, por mais que esta seja fria e deva ser cumprida.

Todavia, não se discute aqui o estrito cumprimento da lei, nem tão pouco o estrito cumprimento do dever inerentes ao auditor fiscal quando audita o processo de importação em canal cinza.

Trata-se de uma questão de equilíbrio na análise, considerando-se o que está em jogo, ou seja, os negócios da empresa, representada pelo importador no estudo desse caso.

Outrossim, a falta de comprovação fática de fraude aliada à inobservância dos prazos regulamentares consubstanciada pela redundância das exigências apresentadas, mesmo que já cumpridas diligentemente pelo importador, foram alguns dos indicativos de violação dos direitos, principalmente dos direitos constitucionais do importador pela autoridade fiscalizadora.

Esse foi o quadro relatado aqui para análise reflexão da realidade sobre a necessidade de maior clareza de certas normas aduaneiras e por se tratar de fato cotidiano na rotina de muitos importadores no Brasil.

3. O CASO EM ESTUDO E SEUS DESAFIOS JURÍDICOS

O caso analisado é um exemplo claro de retenção de mercadorias de um importador, sob a alegação de investigação de indício de fraude.



A parametrização pelo canal cinza, utilizada para situações de maior risco, culminou na emissão de um auto de infração, no qual foram apontados indícios de subfaturamento com a consequente tributação das diferenças dos preços mais multa na forma da lei.

Apesar da apresentação de todos os documentos solicitados e da oferta de garantia (caução), a mercadoria permaneceu retida, sob o argumento de que as provas apresentadas não afastaram a suspeita de fraude.

Essa situação levanta questões fundamentais sobre a legalidade e a proporcionalidade da retenção de mercadorias. O caso revela um conflito normativo entre a aplicação da Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, que prevê a liberação mediante garantia, e a prática administrativa, que insiste na retenção até o pagamento integral.

3.1. A IN RFB nº 1986/2020: Estrutura e Diferenças entre Investigação de Fraude e Fiscalização no Canal Cinza

A Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, publicada em 29 de outubro de 2020, regula o Procedimento de Fiscalização de Combate às Fraudes Aduaneiras.

Essa norma busca estabelecer diretrizes específicas para a atuação da Receita Federal no combate a práticas ilícitas no comércio exterior, promovendo maior eficiência e segurança jurídica.

Dentro desse escopo, destacam-se dois instrumentos fundamentais: a investigação de fraude e a fiscalização no canal cinza.

É importante a distinção entre as duas situações, já que são muito parecidas, mas não idênticas como se explica a seguir.

3.1.1. Investigação de fraude

A investigação de fraude consiste em um procedimento formal, instaurado por Auditor-Fiscal da Receita Federal, com o objetivo de apurar indícios concretos de irregularidades em operações aduaneiras. Esse procedimento pode ocorrer em três momentos distintos. Antes do despacho aduaneiro, para analisar operações em curso, ainda não finalizadas; durante o despacho aduaneiro, enquanto as mercadorias estão sob análise da Receita Federal; após o



desembaraço aduaneiro, mas dentro do prazo decadencial para a constituição do crédito tributário.

Vale ressaltar que durante a investigação, a autoridade fiscal pode realizar ações como a verificação documental detalhada; diligências junto a empresas ou terceiros envolvidos na operação; solicitação de laudos técnicos ou análises laboratoriais; intimação de envolvidos para esclarecer operações financeiras ou comerciais.

É importante esclarecer que tal procedimento tem caráter aprofundado, exigindo elementos concretos que justifiquem sua instauração.

3.1.2. Fiscalização no canal cinza

O canal cinza, por sua vez, é uma das parametrizações do despacho aduaneiro, utilizada para operações de alto risco. A seleção para esse canal ocorre quando há suspeitas de irregularidades significativas, como fraude ou subfaturamento. Nesse contexto, são realizadas as análises Documentais Detalhadas para verificação minuciosa da conformidade dos documentos apresentados pelo importador; inspeções Físicas para conferência das mercadorias buscando assegurar sua correspondência com as declarações; retenção de mercadorias, sendo essa possibilidade de retenção por até 60 dias, prorrogáveis em situações justificadas.

O objetivo do canal cinza é identificar e prevenir infrações que possam prejudicar o interesse público.

3.2. Diferenças Essenciais entre Investigação de Fraude e Canal Cinza

Embora os dois temas estejam relacionados, investigação de fraude e fiscalização no canal cinza, têm diferenças essenciais.

O canal cinza é uma etapa inicial do despacho aduaneiro, que utiliza ferramentas de análise de risco para selecionar operações suspeitas. Já a investigação de fraude é um procedimento formalizado, instaurado após a coleta de indícios suficientes para justificar sua realização.

Essa distinção é fundamental, pois o simples encaminhamento de uma operação para o canal cinza não deve ser confundido com a abertura de uma investigação de fraude. Ambas as



etapas possuem propósitos complementares, mas a investigação exige maior rigor procedimental e fundamentação jurídica.

No caso concreto em análise, a carga foi parametrizada em canal cinza, e na sequência houve a verificação de diferença nos preços e alegação de descumprimento da apresentação das exigências e, a tributação foi também embasada na IN 1986, o que de

fato gerou confusão pois, para a liberação da carga a IN 1986 em seu artigo 12, prevê a possibilidade de liberação da mercadoria com oferecimento de garantia pelo importador, em favor da União. Contudo ao fazê-lo, foi negado ao importador essa possibilidade em contradição com o teor da intimação sobre o arbitramento que utilizou justamente a IN 1986, sem citar o artigo específico, o que de fato se converteu em uma controvérsia jurídica.

3.3. Destaque para Relevância da Fiscalização Aduaneira e o Papel da Receita Federal

É oportuno esclarecer e afirmar que, é cediço que atuação da Receita Federal no âmbito aduaneiro desempenha um papel central na proteção dos interesses econômicos e sociais do Brasil. A fiscalização aduaneira é essencial para garantir a regularidade das operações de comércio exterior, combater práticas ilícitas como contrabando, subfaturamento e fraudes tributárias, além de assegurar o cumprimento das normas internacionais de comércio.

O canal cinza, regulamentado pela Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, é um instrumento importante nesse contexto, permitindo uma análise aprofundada de operações com elevado risco fiscal. O uso de ferramentas de parametrização e técnicas de análise de risco reflete os esforços da Receita Federal em equilibrar eficiência administrativa e proteção dos interesses públicos.

Entretanto, como qualquer atividade administrativa, a fiscalização aduaneira está sujeita a limites legais e constitucionais. Eventuais excessos ou arbitrariedades não devem ser vistos como falhas do sistema em si, mas como oportunidades de aprimoramento. Identificar e corrigir essas situações é fundamental para fortalecer a confiança do setor privado no sistema aduaneiro, sem comprometer sua credibilidade.

Portanto, este estudo não pretende em nenhuma medida, desmerecer o valioso trabalho da Receita Federal, mas sim lançar luz sobre situações pontuais em que o rigor fiscal pode,



inadvertidamente, gerar impactos desproporcionais aos contribuintes. O objetivo é promover um debate construtivo sobre a necessidade de maior clareza e previsibilidade nas normas e procedimentos aduaneiros, garantindo a segurança jurídica e a eficiência econômica.

4. ANÁLISE DO CASO À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – DA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Foi verificado também, que no caso em estudo não houve comprovação de fato pela autoridade, de fraude. Houve indícios, mas sem a comprovação fática, o que a princípio, afasta a motivação do ato administrativo consequente da autuação, como se deu na situação fática.

Sendo assim, a retenção de mercadorias sem comprovação concreta de irregularidades viola princípios fundamentais da Constituição Federal, como o devido processo legal (art. 5º, LIV), a ampla defesa e o contraditório (art. 5º, LV).

A atuação da Receita Federal deve estar pautada na razoabilidade e na proporcionalidade, evitando prejuízos desnecessários ao contribuinte. O caso concreto ilustra como a ausência de provas concretas pode comprometer o equilíbrio entre o interesse público e os direitos individuais.

4.1 Devido Processo Legal

O artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal assegura que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". No caso concreto, a retenção foi fundamentada em presunções e não em provas concretas, o que contraria o devido processo.

A falta de clareza na tramitação da fiscalização que culminou na configuração de infração em face do importador possivelmente o tenha induzido a erro quanto às condições de regularização; o que só agrava a violação. Isso porque todos os argumentos possíveis e verdadeiros da operação foram apresentados em resposta às exigências, por parte do importador.

Contudo, em que pese sejam necessárias comprovações cujo detalhamento seja amparado em norma da Receita Federal, em se tratando de um complexo processo de importação, (que poder ser provenientes de diferentes portes de empresa) há que se considerar além da discricionariedade do auditor fiscal, se requer a aplicação de princípios basilares de



proporcionalidade, equidade e razoabilidade para que se preserve o direito ao devido processo legal, incluindo-se a paridade de armas, o direito de ser ouvido.

Na medida em que todas as comprovações disponíveis e razoavelmente seguras somadas ao fato de que nenhuma outra prova concreta de conduta fraudulenta foi apurada, a retenção e pesadas multas se tornam muitas vezes exageradas.

4.2 Contraditório e Ampla Defesa

O artigo 5º, inciso LV, da Constituição garante aos litigantes a possibilidade de contraditório e ampla defesa. No entanto, no caso analisado, a autoridade fiscal recusou-se ou considerou em análise subjetiva e com base nos bancos de dados próprios do órgão entre outras fontes diferentes daquela que realmente foi utilizada para aquisição dos bens importados pelo importador. E assim considerou provas disponíveis como insatisfatórias, reforçando a arbitrariedade da decisão.

Como mencionado no tópico anterior, vale esclarecer que, os importadores realizam frequentemente muitos negócios com mercado chinês, cuja utilização de meios de comunicação eletrônicos como chats por exemplo, ao invés de comunicação por e-mail, são os mais comuns pela agilidade demandada nos negócios com o mercado em da China², em particular. Normalmente o que se verifica é que a reprodução dos chats que comprovam, apesar da barreira idiomática, as negociações de forma lacônica, não são aceitos como comprovação de acordo de preços praticados – independentemente do valor que trata a mercadoria. Tal prática, de recusar comunicações que não sejam formais como contratos, e-mail, listas de preços formalizadas praticamente exclui a possibilidade de defesa do importador e como corolário desse procedimento fiscalizador, as penalidades são aplicadas de forma exagerada, seja com base nas normas que também não acompanham a evolução das comunicações comerciais no século XXI, ou pela ausência de razoabilidade por parte do agente fiscal em cada caso concreto.

² EBURY BANK. Disponível em: <https://br.ebury.com/blog/comercio-exterior-brasil-e-china-e-o-ano-novo-chines/#:~:text=Produtos%20importados%20da%20China%20pelo,respeito%20que%20temos%20no%20blog>. Consultado em 27/11/2024



4.3 Direito à Propriedade e Livre Iniciativa

A retenção prolongada compromete o direito à propriedade (art. 5º, XXII) e à livre iniciativa (art. 170). A negativa de liberação das mercadorias, mesmo após a constituição do crédito tributário, demonstra uma conduta que afeta a viabilidade econômica do importador, comprometendo o exercício pleno de suas atividades empresariais. Em que pese a importância do rigor na fiscalização a respeito de fraudes aduaneiras e subfaturamento, ser de fundamental importância para a ordem e até segurança jurídica no que tange aos princípios da seara tributária, tal prática deve ser conduzida com equilíbrio. O excesso pode prejudicar empresas inocentes causando-lhes sérios danos financeiros, os quais em alguns casos são fatais para o negócio causando-lhe até mesmo o encerramento.

4.4 A Interpretação dos Tribunais

Como se pode verificar pelos julgados que são bem elucidativos, nos quais os Tribunais Regionais Federais têm reconhecido que o canal cinza não deve ser utilizado como uma justificativa genérica para a retenção de mercadorias. Em decisões recentes, destacaram-se julgados que afirmam que a retenção deve ser baseada em provas concretas e que a oferta de garantia é suficiente para resguardar o interesse público.

EMENTA MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADUANEIRO. APELAÇÃO. DESPACHO ADUANEIRO INTERROMPIDO. LIBERAÇÃO. CAUÇÃO. POSSIBILIDADE. APELAÇÃO PROVIDA. I. No presente caso a parte impetrante objetiva que seja determinado à autoridade coatora que realize os trâmites necessários para finalizar o controle aduaneiro com a liberação das mercadorias mediante prestação de caução no montante a ser indicado pela impetrada. II. A impetrante realizou importação de mercadorias tendo sido registrada a Declaração de Importação, parametrizada para o canal cinza, nos termos da IN SRF nº 680/06, e submetida ao procedimento especial de controle aduaneiro previsto no artigo 68 da Medida Provisória nº 2158-38/01 e na IN SRF nº 1.169/11. III. O Termo de Retenção das mercadorias foi lavrado em razão de suposta irregularidade consubstanciada na ocultação do sujeito passivo, do real vendedor, comprador ou responsável pela operação, mediante fraude ou simulação. Argui que o prazo de retenção de noventa dias previsto na IN/RFB nº 1.169/11 não possui qualquer embasamento legal e que, decorridos treze dias do protocolo das informações requisitadas pela autoridade coatora, esta ainda não realizou qualquer análise da suposta interposição fraudulenta praticada pelas



impetrantes. Sustentam outrossim, que a retenção da mercadoria fere o livre desempenho da atividade econômica, bem como que o artigo 5º-A da IN/RFB 1.169/11 prevê a possibilidade de liberação das mercadorias retidas mediante caução. IV. A jurisprudência desta E. Corte Regional, em especial desta Terceira Turma, é no sentido de que as mercadorias retidas em operação aduaneira, com base em indícios de infração punível com pena de perdimento, poderão ser liberadas e entregues mediante garantia, nos termos da Instrução Normativa da Receita Federal nº 1986/2020. V. Apelação provida. (grifos nossos) (TRF-3 - ApCiv: 5006240-41.2018.4.03.6119 SP, Relator: Desembargador Federal ADRIANA PILEGGI DE SOVERAL, Data de Julgamento: 10/06/2024, 3ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 12/06/2024).

EMENTA ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADUANEIRO. PEDIDO DE LIBERAÇÃO DE MERCADORIA. RETENÇÃO DAS MERCADORIAS. TEMA 1042 – RE nº 1090591/SC. APELAÇÃO IMPROVIDA - Trata-se de mandato de segurança em que se requer a entrega mercadorias importadas através da DI nº 23/0629139-9, sem a apresentação de garantia - Conforme Auto de Infração, emitido em 10/05/2023, pela Receita Federal do Brasil, no processo nº 11128.720725/2023- 01, a referida DI foi selecionada para o canal cinza em razão de suspeita de que o preço declarado da mercadoria não foi o efetivamente praticado na transação comercial - Informou a apelada que, inicialmente, para fins de apuração dos elementos indiciários de fraude em relação aos valores declarados, foram solicitados documentos comprobatórios da transação comercial e informações que pudessem afastar as suspeitas de subfaturamento e confirmar os valores negociados com o exportador. Por sua vez, a ora apelante não atendeu ao requerimento - Ademais, ao contrário do alegado pela apelante, o caso concreto amolda-se perfeitamente ao precedente do E. Supremo Tribunal Federal, decidido no âmbito do RE n.º 1.090.591/SC, Tema n.º 1.042, que fixou a tese: "É constitucional vincular o despacho aduaneiro ao recolhimento de diferença tributária apurada mediante arbitramento da autoridade fiscal" - A legislação aduaneira prevê que a mercadoria só pode ser desembaraçada após o cumprimento de todas as exigências fiscais e etapas no despacho aduaneiro. Caso deseje, o importador pode desembaraçar a mercadoria mediante a prestação de garantia. Precedentes - Apelação da impetrante improvida. Grifos nossos. (TRF-3 - ApCiv: 50038498520234036104 SP, Relator: Desembargador Federal MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE, Data de Julgamento: 19/08/2024, 4ª Turma, Data de Publicação: DJEN DATA: 26/08/2024)

EMENTA ADUANEIRO. REMESSA OFICIAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUBFATURAMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CONCRETOS DA PRÁTICA DE FRAUDE. NULIDADE. REEXAME DESPROVIDO. - Verifica-se que a decisão administrativa se limita a afirmar a existência de subfaturamento, a partir de pesquisas nos sistemas corporativos da Receita Federal e determinar o arbitramento do valor aduaneiro com



fundamento na ausência de documentação, sem, contudo, se manifestar sobre o dossiê apresentado (Id 283356484), tampouco indicar os elementos concretos indicadores da prática de fraude, situação que contraria aos princípios da motivação, do contraditório e da ampla defesa que devem reger a administração pública, nos termos dos artigos 37 da Constituição, 2º e 50 da Lei n.º 9.784/99, razão pela qual deve ser mantido o decreto de nulidade do auto de infração, tal como firmado pelo juízo a quo - Remessa oficial desprovida. Grifos nossos.

(TRF-3 - RemNecCiv: 50033561120234036104 SP, Relator: Desembargador Federal ANDRE NABARRETE NETO, Data de Julgamento: 20/08/2024, 4ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 22/08/2024).

É de se notar que assertivamente o judiciário tem o convencimento de que as mercadorias podem ser liberadas com oferecimento de garantia, o que de fato afasta prejuízo ao erário e é demonstrativo de boa-fé por parte do importador. Portanto não há razão aparente para que autuações e penalizações ocorram de forma tão drástica, exigindo o integral cumprimento dos valores arbitrados, muitas vezes sem a comprovação fática de subfaturamento ou fraude.

A jurisprudência tem desempenhado um papel fundamental na definição dos limites da atuação administrativa aduaneira que reforçam a necessidade de fundamentação concreta para retenção de mercadorias, garantindo que o contribuinte não seja penalizado com base em meras presunções.

Em suma, a dificuldade de comprovar segundo os parâmetros exigidos pela fiscalização aduaneira segundo as normas vigentes, afasta do importador na maioria das vezes a possibilidade de defesa, apenas porque comercializa de forma livre, se comunica segundo os meios de comunicação disponíveis a cada porte de negócio e de acordo com a praxe comercial de cada país.

Vale ainda comentar que os meios digitais por óbvio tem grande influência no comércio internacional, e as importações são permitidas a todos os empreendedores: maiores e menores. Logo, o princípio da equidade deve ser mais que tudo considerado, principalmente por parte da administração pública, para garantir equilíbrio e eficiência no serviço público disponibilizado ao contribuinte.



Não há que se falar em facilitações indevidas, mas em equilíbrio por parte da fiscalização para que não se desvie dos próprios fundamentos, ou seja, concorrer para o desenvolvimento do comércio internacional no Brasil, tornando-se assim mais um entrave do que solução propriamente dita.

5. IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

A retenção de mercadorias gera custos diretos como armazenagem, taxas portuárias e multas. Esses custos não apenas afetam o fluxo de caixa das empresas, mas também criam barreiras à entrada de novos players no mercado, prejudicando a concorrência.

Em setores como saúde, tecnologia e alimentos perecíveis, os atrasos podem gerar danos irreversíveis. Empresas que dependem de insumos importados relatam dificuldades para cumprir contratos, o que afeta sua reputação e capacidade de inovação.

Com o aumento do e-commerce transnacional, a previsibilidade na fiscalização aduaneira torna-se essencial. O Brasil enfrenta dificuldades em acompanhar o ritmo de outros mercados, o que pode afastar investimentos estrangeiros.

Como abordado antes, a retenção indevida ou não de mercadorias, gera em todas as vezes que ocorre, custos adicionais de armazenagem, prejudica o fluxo de caixa das empresas e pode comprometer sua continuidade. No caso concreto, o importador relatou dificuldades financeiras decorrentes da retenção, o que reflete os impactos amplos dessa prática para o setor empresarial e a sociedade. A análise de casos semelhantes aponta para a necessidade de medidas que promovam maior eficiência e previsibilidade no processo aduaneiro.

Tal fato traz danos de maiores proporções a todos os importadores, principalmente pela condição crítica de abarrotamento dos terminais de carga aeroportuários por todo o Brasil, com o aumento crescente do movimento de cargas internacionais por impulso natural do incremento dos negócios internacionais. Os terminais de carga abarrotados fazem os valores de armazenagem das cargas dispararem, os valores cobrados pelos armadores pela demurrage dos contêineres.



Contudo para o importador esse contexto só agrava a situação já nada naturalmente simples dos processos de importação, e os impactos nos preços e custos são de fato preocupantes, especialmente se o empreendedor for de pequeno porte.

5.1. Consequências Diretas

A retenção de mercadorias acarreta custos elevados de armazenagem, multas por atraso na entrega e perda de mercadorias perecíveis. Empresas importadoras frequentemente relatam dificuldades para honrar contratos devido à demora. Vale ressaltar que os danos comerciais são em muitos casos letais para a empresa. Por mais que as estatísticas da receita federal apontem que os casos mais demorados de liberação não são tão numerosos com relação aos mais rápidos, na prática isso representa um grande problema quanto menor for a empresa.

5.2. Prejuízos Sistêmicos

A prática também prejudica a competitividade do mercado, desestimulando a importação e afetando a cadeia produtiva. No caso concreto, o importador relatou graves impactos financeiros, com reflexos no emprego e na capacidade de inovação.

O empreendedorismo é tido como saída para problemas de inclusão social e combate aos níveis de desemprego, entretanto as exigências são muito difíceis de serem atendidas principalmente pela camada mais frágil dos empreendedores que são aqueles que estão iniciando nos negócios e aqueles que já estão há mais tempo no mercado, mas mesmo assim não tem reservas financeiras para suportar as despesas oriundas de uma fiscalização demorada, detalhada, rigorosa de canal cinza e averiguação de possível fraude que já penaliza o importador com multas e arbitramentos de valores a pagar que facilmente poder exterminar um importador iniciante, e que não necessariamente está agindo de forma dolosa a ponto de ser fiscalizado, condenado e executado pela fiscalização aduaneira com valores altíssimos para aquelas empresas, especificamente.

5.3. Custos Diretos e Indiretos



A retenção de mercadorias acarreta custos financeiros imediatos, como taxas de armazenagem e multas contratuais por atrasos. No entanto, os impactos vão além do âmbito financeiro, atingindo a reputação das empresas e a confiança no sistema aduaneiro brasileiro.

Em que pese, como já foi dito antes, a necessidade do rigor na fiscalização de entrada de mercadorias no país, é preciso que se enxergue que há diferenças estruturais e financeiras entre os importadores, ou seja nem todos tem possibilidades de investimento para serem um operador OEA³ – Operador Econômico Autorizado, cujos critérios de obtenção dos benefícios é praticamente inatingível para a maioria das empresas, tanto que a adesão apesar de vir aumentando, ainda não é o ideal. Infelizmente não é uma realidade fática, para a maior parte dos importadores.

5.4. Reflexos na Competitividade

Empresas que dependem de importações para suas operações são diretamente prejudicadas pela imprevisibilidade nos processos aduaneiros. Essa situação desestimula investimentos e reduz a competitividade do Brasil no mercado global.

Diante dos impactos diretos e indiretos, é evidente que a retenção indevida de mercadorias transcende o prejuízo individual ao importador, repercutindo negativamente em toda a cadeia produtiva e na competitividade do Brasil no mercado global. Esse cenário reforça a urgência de medidas que promovam maior eficiência, previsibilidade e transparência no processo aduaneiro, garantindo não apenas a proteção do interesse público, mas também o fortalecimento da confiança no sistema e o estímulo ao desenvolvimento econômico sustentável.

³ Operador Econômico Autorizado (OEA) é um parceiro estratégico da Receita Federal que, após ter comprovado o cumprimento dos requisitos e critérios do Programa OEA, será certificado como um operador de baixo risco, confiável e, por conseguinte, gozará dos benefícios oferecidos pela Aduana Brasileira, relacionados à maior agilidade e previsibilidade de suas cargas nos fluxos do comércio internacional. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio- exterior/importacao-e-exportacao/oea>. Acesso em: 25 nov. 2024.



6. COMPARAÇÃO INTERNACIONAL: LIÇÕES DE OUTROS PAÍSES

Em países como Singapura e Holanda, sistemas aduaneiros modernos utilizam tecnologia para parametrizar riscos e agilizar a liberação de mercadorias. Estas jurisdições aplicam cauções de forma mais uniforme, reduzindo o impacto econômico para empresas. Tais exemplos podem servir de modelo para o Brasil, com adaptações à nossa realidade constitucional.

A eficiência dos procedimentos aduaneiros é um fator determinante para a competitividade no comércio internacional.

Nos exemplos dados dos países como Singapura, Alemanha e Chile que implementaram práticas mais assertivas, poderiam servir de referência para o aprimoramento do sistema aduaneiro brasileiro.

6.1. Singapura: Eficiência e Tecnologia Avançada⁴

Singapura é reconhecida por seus procedimentos aduaneiros simplificados e altamente eficientes. A implementação de um sistema de "janela única" digital permite que todas as formalidades aduaneiras sejam realizadas por meio de uma plataforma integrada, reduzindo significativamente o tempo de liberação de mercadorias. Além disso, a cooperação aduaneira entre a União Europeia e Singapura, estabelecida por meio de acordos comerciais, visa simplificar, harmonizar e modernizar os procedimentos comerciais, diminuindo os custos de transação para as empresas.

6.2. Alemanha: Harmonização e Cooperação Internacional⁵

A Alemanha, como membro da União Europeia, adota práticas aduaneiras harmonizadas conforme as diretrizes do bloco econômico. A participação em convenções internacionais, como a Convenção de Quioto Revisada, demonstra o compromisso com a simplificação e harmonização dos procedimentos aduaneiros.

Tal abordagem facilita o comércio internacional e assegura níveis adequados de controle aduaneiro.

6.3. Chile: Simplificação e Integração Regional

O Chile tem se destacado na América Latina pela modernização de seus procedimentos aduaneiros. A assinatura de acordos como o Acordo de Complementação Econômica com o Mercosul (ACE 35) incorpora convenções de cooperação e assistência mútua entre as

⁴ Comissão Europeia - Ficha informativa. Disponível em: <file:///C:/Users/win11/Downloads/i011016.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁵ EUR-LEX. <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/international-convention-on-the-simplification-and-harmonisation-of-customs-procedures.html?>



administrações aduaneiras, visando à prevenção e combate a ilícitos aduaneiros. Tais iniciativas promovem a simplificação dos procedimentos e a integração regional.

7. POSSÍVEIS PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

A modernização e o aprimoramento do sistema de fiscalização aduaneira são essenciais para superar os desafios identificados e garantir maior previsibilidade e eficiência. Este tópico busca apresentar algumas ideias que apesar de serem singelas possivelmente poderiam ser consideradas como soluções práticas e até certo ponto inovadoras que promovam o equilíbrio entre a proteção do interesse público e os direitos dos contribuintes.

Uma abordagem mais tecnológica e integrada deveria ser o eixo central das melhorias propostas. Além disso, uma revisão normativa e a cooperação internacional surgem como caminhos viáveis para adaptar o sistema aduaneiro às demandas do comércio global.

Aqui se expõe algumas ideias no mero intuito de contribuir com debate sobre o tema.

A constante modernização tecnológica, no sentido de se investir em sistemas digitais integrados que cruzem dados em tempo real e permitam uma fiscalização mais eficiente. A exemplo da utilização de blockchain⁶ para rastreabilidade e confiabilidade nas operações pode ser um diferencial competitivo.

Destaca-se a revisão da IN RFB nº 1986/2020, para buscar atualizar/adequar a instrução normativa para definição de prazos mais claros e uniformes, além de criar mecanismos de revisão administrativa que sejam confiáveis, porém mais acessíveis aos contribuintes.

A possibilidade de se buscar possível cooperação internacional procurando-se firmar acordos bilaterais para agilizar os procedimentos e alinhar boas práticas com organizações como a OMC, promovendo maior integração comercial.

Ao implementar essas medidas, possivelmente o Brasil poderia avançar significativamente em sua capacidade de fiscalização aduaneira, reduzindo barreiras e aumentando a competitividade das empresas nacionais no cenário global.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstra que a retenção de mercadorias na fiscalização aduaneira deve ser aplicada com cautela, respeitando os limites legais e constitucionais.



A análise do caso concreto evidencia que a prática administrativa atual, muitas vezes baseada em presunções frágeis, viola princípios fundamentais, como o devido processo legal, a proporcionalidade e a razoabilidade.

Além disso, a retenção prolongada de mercadorias gera impactos econômicos e sociais significativos, afetando a competitividade das empresas brasileiras e desestimulando o comércio internacional. Nesse contexto, torna-se essencial alinhar a atuação administrativa aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, promovendo maior transparência e eficiência no sistema aduaneiro.

A atuação das autoridades aduaneiras, representadas pela Receita Federal do Brasil, cumpre apesar de algumas limitações, como as apontadas aqui, um trabalho eficiente apesar de hercúleo em um país de dimensões tão amplas cujas fronteiras são desafiadoras para a fiscalização aduaneira mesmo que possa contar com aparato eletrônico disponível.

Vale ainda reforçar que a diversidade de informações, entre outras barreiras naturalmente enfrentadas pelo órgão que tem a árdua missão de cuidar da segurança e legalidade dos produtos que ingressam e deixam nossas fronteiras, são fatores que tornam essa atividade muito complexa para seu fiel cumprimento como é necessário à sociedade. Sendo assim, as falhas aqui apontadas, são com o intuito de se debater o tema que não pode ser deixado de lado, já que as controvérsias não raramente saem da esfera administrativa e vão desaguar no judiciário.

Que se diga de passagem, o judiciário também trabalha incansavelmente, com um volume de trabalho por vezes muito acima de sua capacidade, o que demanda um grande esforço de todos os envolvidos na seara judicial para dar conta também das mazelas oriundas da administração pública pertinente às operações de comércio exterior entre as quais se pode incluir a própria receita federal do Brasil assim como os órgãos anuentes, os operadores logísticos da área internacional.

A modernização do processo fiscal, combinada com o fortalecimento das garantias legais dos contribuintes, é o caminho para equilibrar o interesse público e os direitos individuais, preservando a segurança jurídica e a sustentabilidade econômica.



A exemplo do programa OEA-Operador econômico aduaneiro, que já conta com a adesão de muitas empresas que têm condições estruturais e financeiras para realizar com sucesso a adesão a este programa que vem com muitos benefícios importantes, mas que infelizmente ainda não está ao alcance de todos por diversos motivos.

O que se vislumbra é que a solução para os problemas aqui em questão, passaria por um caminho a ser trilhado pelo próprio importador, o que já é uma realidade uma vez que muitos importadores já buscam mais qualificação técnica entre outras soluções de compliance, até para se blindarem das altas despesas que podem ocorrer de forma imprevisível, como são as fiscalizações aleatórias.

Entretanto uma revisão constante dos trâmites disponíveis e autorizados legalmente para liberação de mercadorias dentro do âmbito aduaneiro, quer seja pelo próprio órgão, que é a receita federal combinado com um esforço para implantar flexibilização possível na aplicação das normas, uma vez que os direitos fundamentais e a facilitação do desenvolvimento do comércio e do ambiente de negócios no ambiente interno, são pontos muito relevantes que também compõem o papel da valorosa aduana do Brasil.

9. REFERÊNCIAS

AGUILAR, Luís. **Princípios da Administração Pública e o Direito Aduaneiro**. São Paulo: Editora Jurídica, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Consultado em 25/11/2024

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1986**, de 15 de outubro de 2020. Disponível em : <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113416>. Consultado em 25/11/2024

COMISSÃO EUROPEIA - **Ficha informativa**. Disponível em : <file:///C:/Users/win11/Downloads/i011016.pdf>. Consultado em: 25/11/2024.

MOREIRA, Carlos. **Impactos Econômicos da Fiscalização Aduaneira no Brasil**. Revista Brasileira de Direito Aduaneiro, vol. 15, 2021.

Programa OEA – Operador Econômico Autorizado; <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea>. Consultado em: 25/11/2024.



RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em <https://receitafederal.gov.br>. Consultado em: 25/11/2024.

PORTAL CNJ. **Resolução Nº 544 de 11/01/2024**. Disponível em ; <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5403>. Consultado em: 25/11/2024.



DIREITO DE LOCOMOÇÃO DOS POVOS RIBEIRINHOS E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT OF RIVERINE COMMUNITIES AND THE EFFECTIVENESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Donizete Vaz Furlan¹

Eliane M. Octaviano Martins²

RESUMO: Este artigo visa a estabelecer a relação negativa ocasionada pela incipiente prestação positiva do direito de locomoção nos demais direitos fundamentais. Investiga de que forma a falta de aplicação do princípio da isonomia no direito de ir e vir implica na vida de povos ribeirinhos. Trata-se de abordagem regionalizada sobre situações específicas da Amazônia, Amapá, Macapá, Distrito do Bailique, no que tange ao mínimo existencial, diagnosticando os impactos sociais que o não fazer do Estado causa na vida das pessoas que vivem nas margens dos rios em parte da região Norte do Brasil. Aponta, ainda, a necessidade de aplicação de desigualdade na lei para suprir as disparidades sociais vivenciadas pelos ribeirinhos em comparação com outras localidades que possuem acesso terrestre. Metodologicamente, o trabalho apresenta pesquisas bibliográficas, conhecimentos empíricos e estudo de caso. Ele se encontra dividido de forma estratégica, visando à compreensão das aceções acerca dos direitos fundamentais, o papel do Estado enquanto garantidor de direitos e as negligências estatais na prestação assistencialista. Além disso, insere considerações finais, as quais remetem à análise dos fatos discutidos no decorrer do artigo. Trata-se de um trabalho estruturado com a finalidade de entender as extremidades vivenciadas na locomoção de quem tem estrada para ir e vir e de quem precisa do rio.

Palavras-chave: Direito de ir e vir; navegação nos rios; discriminação positiva. ribeirinhos.

ABSTRACT: This paper aims to establish the negative relationship caused by the incipient positive rendering of the right of locomotion in the other fundamental rights. It works in what way the lack of application of the principle of isonomy in the right to come and go implies in the life of riverside peoples. It is a regionalized approach on specific situations of the Amazon,

¹ Mestre em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Fieo (UNIFIEO). Graduado em Direito História. Especialista em Gestão Educacional e Direito do Trabalho. Advogado. Metrologista.

² Pós Doutorado pela Western Michigan University (EUA/2019). Doutorado pela Universidade de São Paulo (USP/2005), Mestrado pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/2000). Professora do programa de mestrado em Direito da UNIFIEO. Autora do Curso de Direito Marítimo volumes I, II e III e organizadora do VadeMecum de Direito Marítimo e de varias outras obras e artigos publicados no Brasil e no exterior. Diretora acadêmica e professora dos cursos de pós-graduação na Maritime Law Academy (MLAW). Colaboradora do Ministério da Educação. Membro do Conselho Executivo do IEAMAR/UNESP. Presidente da Câmara Arbitral Marítima do Rio de Janeiro (CAMRJ). Tem experiência e atua principalmente nos seguintes temas: Direito Marítimo, Direito Internacional Privado, Direito Civil, Direito Contratual, Direito dos Seguros, Avarias Marítimas, Contratos Marítimos, Direito do Mar, Direito da Navegação e Direito do Comércio Internacional, arbitragem, defesa comercial e da Concorrência.



Amapá, Macapá, District of Bailique in terms of the existential minimum, diagnosing the social impacts that the State's failure to do causes in the lives of people who live on the banks of rivers in part of the northern region of Brazil. It also points to the need to apply inequality in the law to address the social disparities experienced by riverside dwellers compared to other locations that have land access. Methodologically, the work presents bibliographical research, empirical knowledge, a case study and is strategically divided in order to understand meanings about fundamental rights, the role of the state as a guarantor of rights, state negligence in the provision of assistance and final considerations, which refer to the analysis of the facts discussed throughout the article. It is a structured work with the purpose of understanding the extremities experienced in the locomotion of those who have a road to come and go and those who need the river.

Keywords: Right to come and go. Positive discrimination. Ribeirinhos

1 INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais, base de uma ordem social, são imutáveis quanto aos retrocessos e mutáveis quanto às melhorias para a sociedade. Todavia, embora presentes constitucionalmente e explícitos em legislações infraconstitucionais, esses direitos nem sempre são garantidos como deveriam, prejudicando, em alguns casos, sua eficácia.

Tais direitos são de eficácia imediata³, fato que denota a sua inquestionável necessidade para a manutenção social. Exigem do Estado ações negativas ou positivas. As ações negativas envolvem a necessidade de não intervenção, enquanto as ações positivas requerem dos representantes eleitos atitudes que contribuam para a real efetivação dos direitos suscitados. No entanto, é importante frisar que o fato de uma obrigação estatal ser negativa não exime o Estado de realizar prestações de cunho positivo para melhorar a vida das pessoas. Mas afinal, do ponto de vista da eficácia, os direitos fundamentais estabelecidos na ordem constitucional possuem real aplicabilidade no meio social e englobam de maneira contemplante todas as parcelas da população?

³ “Nos casos de direitos fundamentais garantidos por normas ditas de eficácia plena, o conteúdo essencial do direito é idêntico ao conteúdo total. Isso porque, como se viu, nesses casos, o que se defende é uma impossibilidade de qualquer restrição. Se não é possível restringir, o essencial é igual ao total. Trata-se, portanto, de um núcleo não apenas absoluto, mas que ocupa todo o âmbito de proteção do direito” (SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. Revista de Direito do Estado, [Rio de Janeiro], n. 4, p. 46, out./dez. 2006. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf. Acesso em: 7 maio 2023).



Os questionamentos suscitados abrangem para situações de vasta abordagem, pacífica de inúmeras críticas e questionamentos quanto à real aplicabilidade do que está codificado e devidamente materializado, em contraste com o que efetivamente se observa na sociedade: vida, igualdade, dignidade, propriedade, segurança, cultura, lazer, transporte, meio ambiente, enfim, direitos individuais e sociais.

Uma abordagem mais crítica e voltada para pesquisas de judicialização sobre direitos fundamentais individuais e sociais demonstraria o comprometimento na eficácia desses direitos na ordem nacional. Por exemplo, direito à igualdade: está sendo imediatamente aplicado? As pessoas se sentem seguras?

Todos têm acesso a lazer, transporte e moradia? O Estado falha constantemente na busca pela efetivação dos direitos, o que prejudica sua real eficácia. Claro que, quando abordado do ponto de vista constitucional e acadêmico, a eficácia pode existir; todavia, ao adentrar em rios e aldeias espalhados pelo Brasil, especificamente na região Norte, a realidade social encontrada é totalmente diferente da vivenciada pela maioria dos brasileiros.

O direito de ir e vir, que é constitucionalmente garantido, encontra-se mitigado, não pelas obrigações de não fazer do Estado, pois estas são comumente cumpridas, mas sim pela obrigação de fazer, que tem sido constantemente negligenciada para determinadas localidades e populações. Ao invés de haver aplicações de discriminação positiva, infelizmente, contrariando as expectativas, observa-se a negativa.

Logo, o que se pretende neste artigo é demonstrar que, embora se saiba que todos os direitos fundamentais são significantes e indispensáveis na vida humana, principalmente por serem, nas palavras de Silva, imanentes às pessoas, em alguns casos é necessário que haja aplicação positiva de desigualdade legal para estabilizar os demais direitos. Assim, o foco aqui é demonstrar, por meio de pesquisas bibliográficas, dados específicos e conhecimento empírico referente a localização geográfica específica que, em alguns casos, direitos como, por exemplo, o de locomoção, necessitam muito mais de prestações positivas por parte do Estado.

2. ESTADO COMO GARANTIDOR DA IGUALDADE: acepções necessárias

Diagnosticar as desigualdades culturais, regionais, físicas, sociais não é demasiadamente complexo; pode ser custoso, moroso, trabalhoso e pluridisciplinar, mas é



possível. A depender da área de estudo ou das pesquisas realizadas com indicadores, dados, gráficos e demais métodos de análises acadêmicas e administrativas pelos órgãos competentes, pode-se afirmar que é cientificamente possível identificar e demonstrar de modo *lato senso* qual a extensão da desigualdade e de que forma pode ser combatida.

Porém, devido à grande diversidade da desigualdade, os estudos se limitam a identificar as disparidades de determinados grupos, tribos e comunidades. Realizar essas identificações pode, ainda, ser considerado um labor sem-fim, visto que a todo momento, com o surgimento de novas tecnologias, aliado à própria evolução humana, alguém poderia ser excluído, prejudicado ou injustiçado.

E é então nesse contexto que o Estado surge enquanto garantidor de direitos e cobrador de deveres. Uma vez identificadas as particularidades e dificuldades de cada grupo, cabe ao Estado planejar as políticas públicas por meio de ações do governo. Após ouvir os interessados, conhecer seus anseios, necessidades e lutas, é necessário implantar projetos que visem a melhorar a qualidade de vida das pessoas.

O intuito de se melhorar a qualidade de vida das pessoas é justamente adquirir o que Paludo expressa como o Estado de Bem-Estar Social⁴. É importante esclarecer, nesse ponto, que o Estado assistencialista deve intervir em determinadas situações, para suprir desvantagens que ultrapassam a capacidade do assistido, como a proteção do índio, do deficiente e do idoso. Não se trata de ajuda irrestrita, mas de uma assistência legalizada e estudada, para prover necessidades específicas e, na maioria dos casos, temporárias.

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do seu art. 5^o, estabelece que todos são iguais em direitos e obrigações, e acrescenta não deve haver distinções entre brasileiros e estrangeiros

⁴ “O Estado de Bem-Estar Social é um Estado assistencialista em que o Governo deve prover as necessidades básicas da população mediante a prestação de serviços ou, até mesmo, mediante pagamento em dinheiro. No entanto, para configurar um Estado de Bem-Estar Social não basta a vontade política e algumas ações desconexas a título de auxílio à população; é preciso mais que isso: é necessário que a população tenha direito reconhecido pelas normas legais a esses serviços sociais, e, ainda, que os benefícios sejam universalmente concedidos, independentemente de recolhimento de impostos e contribuições” (PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração pública: teoria e questões*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 14).

⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2023.



residentes no país, ressaltando as distinções que a própria Constituição pode fazer. No entanto, ao considerar a pluralidade cultural, social, econômica e regional dos brasileiros é possível identificar desigualdades de muitas naturezas e por inúmeras necessidades; são desigualdades que até o momento sequer foram conhecidas e catalogadas.

Indo mais fundo, poder-se-ia dizer que, mesmo que se as escalonassem e as classificassem em um índice específico de desigualdades, alguma especificidade ou alguém não seria tratado de forma igual. Posteriormente, uma vez conhecida determinada e individual desigualdade, clamar-se-ia pela guarida jurídica que, ao analisar e julgar casos concretos e específicos, utilizaria da sua função para garantir, se fosse o caso, o direito alvitado. Assim sendo, asseguraria por meio de discriminação positiva a igualdade pretendida.

Como pode ser observado pelo raciocínio desenvolvido, a enorme margem de interpretação jurídica resguardada ao princípio da igualdade é, na verdade, a sua maior efetividade. Rothenburg já debatia a questão da igualdade como um conceito de difícil abordagem⁶.

A intenção de se apresentar a complexidade de interpretar o princípio da igualdade no início do presente artigo não é com o intuito de estudá-lo exaustivamente. Na verdade, busca-se demonstrar tão somente que, para uma vida digna e feliz, o mínimo deverá ser proporcionado às pessoas, e que todos precisam dispor de um núcleo mínimo de direitos que fundamentem uma vida digna.

Nunes Júnior⁷, por sua vez, afirma que direitos fundamentais, em sentido material, são os decorrentes da dignidade da pessoa humana. Prossegue afirmando serem pretensões de certos grupos ou povos, resultantes da evolução histórica e de novas necessidades que se apresentam,

⁶ “Igualdade como direito, como uma determinação jurídica, talvez não consiga ser satisfatoriamente conceituada em termos teóricos. Além disso, sua aplicação, às vezes, é complexa na solução de casos concretos. Ainda assim, trata-se de uma das mais importantes normas jurídicas e requer esforço dos intérpretes para uma aplicação (indispensável aplicação) adequada. A igualdade exige de quem a defina uma tomada de posição (política, ideológica) [...]” (ROTHENBURG, Walter Claudius. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. *Novos Estudos Jurídicos*, [Itajaí], v. 13, n. 2, p. 79, jul./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.14210/nej.v13n2>. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1441/1144>. Acesso em: 7 maio 2023).

⁷ NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 794.



ainda que não positivadas no ordenamento constitucional do país. Conforme o entendimento do autor, os direitos fundamentais relacionados com seu sentido material ocorrem em razão da historicidade, característica dos direitos que fundamentam o desenvolvimento social e jurídico. Com o passar da História, novos direitos vão surgindo, de acordo com novas necessidades, novos desejos, novas pretensões. Quando essas pretensões recebem um caráter de obrigatoriedade, indispensabilidade, por estarem ligadas à dignidade da pessoa humana, nascem os chamados direitos fundamentais em sentido material.

A dignidade da pessoa humana foi tratada como fundamento constitucional na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º, inciso III⁸, o que demonstra a preocupação do constituinte originário em manter o bem-estar das pessoas. Ter uma vida digna e feliz é fundamento da Constituição Federal e deve ser tratado com o devido respeito, perícia e dedicação que o direito exige.

3. A MITIGAÇÃO NO DIREITO DE IR E VIR E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A NÃO EFETIVAÇÃO DOS DEMAIS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Constitucionalmente, na Carta de 1988, o direito de ir e vir é assegurado no art. 5º, inciso XV, nos seguintes termos: “[...] é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”⁹. É direito significativamente importante, por se tratar de uma obrigação negativa do Estado, o qual deve intervir apenas em situações específicas.

Assim, pode-se afirmar que o direito de locomoção é fundamental, tendo, inclusive, garantia constitucionalmente prevista para casos de rompimento do referido direito por ilegalidade. Ainda no art. 5º da Constituição de 1988, inciso LXVIII, a Carta determina que “[...] conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”¹⁰.

⁸ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; [...]” (BRASIL, [2022] - grifo nosso).

⁹ BRASIL, [2022].

¹⁰ BRASIL, [2022].



Ir e vir é um direito material do ser humano. Trata-se de um direito de primeira geração¹¹ que, legalmente, impõe obrigações negativas por parte do Estado, como forma de impedir arbitrários atos estatais. Em outras palavras, o Estado não pode impedir, ao menos em situações legais, uma pessoa de ir ou voltar de algum lugar.

Todavia, não significa que o Estado esteja inteiramente impedido de atuar na locomoção das pessoas. Ao contrário, a própria Constituição determina que a União¹², os Estados e os Municípios¹³ trabalhem obrigatoriamente para garantir o transporte e melhorar a locomoção de todos no país, determinando em seu art. 22, inciso XI, inclusive, que “Compete privativamente à União legislar sobre: [...]; XI - trânsito e transporte”¹⁴.

Feita, pois, a contextualização necessária sobre o tema, adentra-se na problemática do estudo em questão: de que forma a mitigação do direito de ir e vir contribui para a não efetivação dos demais direitos fundamentais?

A resposta para a problematização levantada, necessariamente, precisa ser desvinculada dos grandes centros ou lugares que possuam facilidade de acesso por veículos; nesse caso, excluem-se capitais, cidades com acesso por trem, carro ou avião. Explicitando, qualquer lugar a que se consiga chegar com facilidade por meio de veículos terrestres não poderá ser considerado como empecilho ao acesso neste artigo.

Diante do exposto, restam, principalmente, ilhas, arquipélagos e algumas tribos indígenas, a grande maioria localizada na região Norte do Brasil. Aos leitores, sobretudo

¹¹ “Direito de primeira dimensão ou geração: Nos direitos de primeira dimensão, o Estado tem o dever principal de não fazer, de não agir, de não interferir na liberdade pública do indivíduo. Por exemplo, o Estado não pode tirar minha vida indevidamente, exceto nos casos excepcionálissimos permitidos. Da mesma forma, não poderá tirar minha propriedade, liberdade etc. [...]. Todavia, repito: nos direitos de primeira dimensão, o Estado tem o dever principal de não fazer, restando um dever secundário de fazer, de agir. Por exemplo, no tocante ao direito à vida, o Estado tem o dever principal de não tirar minha vida, mas tem o dever secundário de garantir a todos uma vida digna (dever de fazer)” (NUNES JÚNIOR, 2019, p. 817).

¹² “Art. 21. Compete à União: [...]; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...]; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; [...]; XX - Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, [2022]).

¹³ “Art. 30. Compete aos Municípios: [...]; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;” (BRASIL, [2022]).

¹⁴ BRASIL, [2022].



àqueles que a desconhecem, será apresentada uma realidade completamente diferente da vivenciada por grande parte da população brasileira.

Trata-se de povos que existem de fato, mas não de direito. Muitos possuem documentos, outros apenas nomes. São pessoas que vivem sem energia elétrica, Internet, telefone, e enfrentam enorme dificuldade de locomoção. Serviços como saúde, educação e saneamento são ineficientes e em alguns casos, inexistentes. O acesso à justiça, por exemplo, é resumido aos atendimentos da justiça comum, sendo que quando necessária tutela jurídica trabalhista, por exemplo, surge enorme problematização de acesso, tema inclusive tratado por Furlan e Pires, em 2017¹⁵.

Ao analisar os fatos narrados pela ótica modernista de um mundo globalizado, expõe ao leitor uma perspectiva de difícil convencimento, embora factível.

Pires relata de forma única as dificuldades que povos ribeirinhos encontram no seu cotidiano. Com sensibilidade, aborda aspectos de religiosidade, economia, demografia, crenças, cultura, acessibilidade e aponta necessidades de povos pouco conhecidos. Importante ressaltar que não são apenas necessidades cotidianas, mas de acepções únicas de necessidades *pluris*, de muitas vezes ser apenas notado¹⁶.

Demonstrada, resumidamente, a necessidade dos povos ribeirinhos, passa-se à conexão das implicações da dificuldade de ir e vir com os demais direitos básicos. Como anteriormente evidenciado, os índios que residem em aldeias às margens de rios, assim como ribeirinhos, enfrentam extrema dificuldade de acesso aos grandes centros. Consoante Pires, “As comunidades do Bailique são típicas comunidades ribeirinhas que vivem em função do rio. O

¹⁵ FURLAN, Donizete Vaz; PIRES, Simone Maria Palheta. A problemática do acesso à justiça trabalhista em comunidades ribeirinhas: o caso do arquipélago do Bailique no estado do Amapá. *Revista de Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho*, 2017. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/2476>. Acesso em: 6 maio 2023.

¹⁶ “Interconectar o direito com a vida é permitir a com apreensão de que há uma diversidade de vidas a serem descobertas. Há vidas, que não são extraterrenas ou tão distantes que não possam ser alcançadas, não, pelo contrário, são daqui, existem nas extremidades, mas existem. São muito diferentes e muito próximas para um mundo que se diz globalizado. Interconectar-se não é somente ter o conhecimento de que elas existem, conhecer e reconhecer deve ir além do óbvio. É importante reconhecimento e disposição para troca de saberes” (PIRES, Simone Maria Palheta. *Análise sociológica da justiça itinerante fluvial*. Belo Horizonte: Vorto, 2017. p. 18).

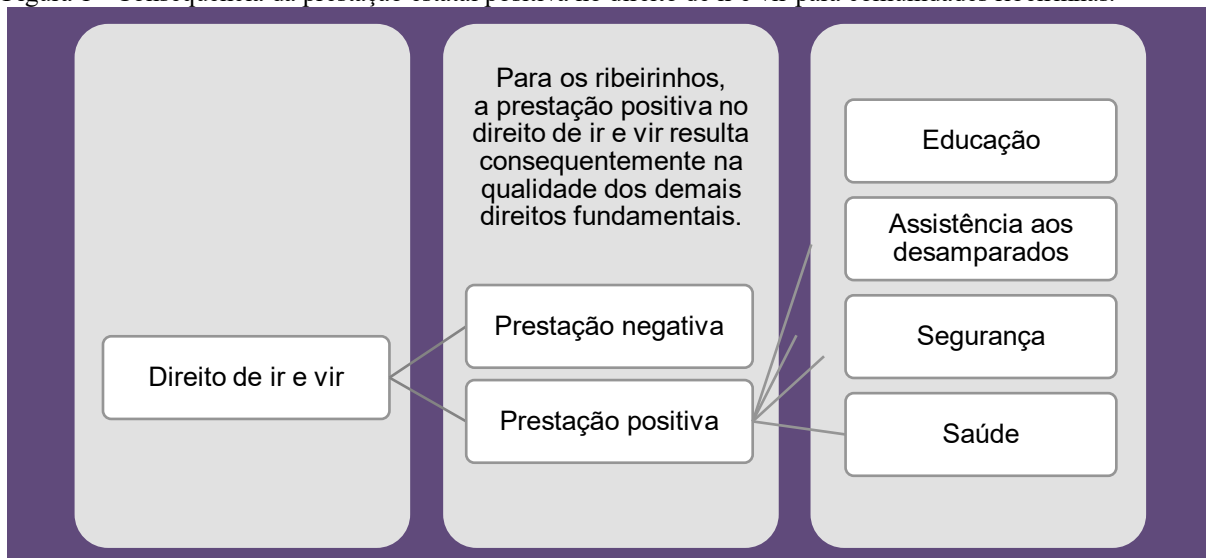


rio é a fonte de alimento, é a via de transporte, é o local de lazer para as famílias, é a vida dos ribeirinhos”¹⁷.

Os traslados são feitos exclusivamente com barcos e canoas, nos quais são transportados alimentos, medicamentos, roupas, combustíveis. Algumas ilhas e Arquipélagos, como o Bailique¹⁸, por exemplo, são acessados após doze horas de viagem de barco, saindo da cidade mais próxima, Macapá. E quando se fala em transporte de combustíveis, é relevante esclarecer que são utilizados em motores de barco ou para manter geradores, pois inexistem estradas ou veículos nessas localidades.

O difícil acesso a elas, assim como a dificuldade de encontrar o básico para a sobrevivência, implica problemas para manter profissionais essenciais na conservação de uma vida digna. Professores, médicos, enfermeiros, policiais, entre outros profissionais, passam curta temporada nos locais, justamente por não contarem, muitas vezes, com o mínimo necessário para viver.

Figura 1 - Consequência da prestação estatal positiva no direito de ir e vir para comunidades ribeirinhas.



Fonte: Nossa autoria (2023).

Diante do êxodo profissional e da dificuldade de se encontrar novos especialistas das diferentes áreas, quem sofre é o povo, marginalizado e à mercê dos inúmeros problemas aí

¹⁷ PIRES, 2017, p. 41.

¹⁸ Bailique significa “baile das águas” (PIRES, 2017).



encontrados. A saúde é precária, a educação é incipiente, a segurança é frágil, e não se pode mencionar a situação do saneamento básico.

4. A INEFICIÊNCIA ESTATAL NA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA: problemas recorrentes, soluções incipientes

Tratar com igualdade¹⁹ nem sempre é a forma correta de proporcionar condições de competitividade. Na verdade, em algumas situações, o tratamento igualitário poderá causar grande desvantagem. A título de exemplo, mais uma vez, cita-se o Distrito do Bailique no intuito de demonstrar os problemas enfrentados pelas populações ribeirinhas.

O Estado do Amapá está ciente de todos os problemas encontrados nas comunidades que englobam esse arquipélago. Em 2022 a Assembleia Legislativa do Amapá, por meio de seus representantes, registrou mais de 60 indicações e requerimentos abordando diversas situações, todos sobre tratativas para melhorias da vida dos ribeirinhos (Quadro 1). As manifestações variam entre pedidos para retorno às aulas, conserto de passarelas, reforço de policiamento militar, reforma de escolas, solicitação de barcos, solicitação de melhoria na saúde, entre outros.

¹⁹ “A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos. Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 34).



Quadro 1 - Diferença entre requerimento e indicação legislativa.

Tipo	N.º Proposição		Ementa	Deputado
Requerimento	0959/23-AL		Requer à SEINF a reforma do Hotel e Escola Bosque, no Município de Bailique.	Pastor Oliveira
Requerimento	0450/23-AL		Requer à SEED o retorno das aulas na Escola Estadual Cláudio dos Santos Barbosa, situada na Vila Progresso, Distrito do Bailique.	Dr. Victor
Requerimento	0343/23-AL		Requer à SEED a reforma da Escola Estadual Filadélfia, no Município de Bailique.	Aldilene Souza
Requerimento	0304/23-AL		Requer ao 7º Batalhão de Polícia Militar do Estado para intensificar o patrulhamento no Distrito de Bailique.	Diogo Senior
Requerimento	0233/23-AL		Requer à SIMS ação de atendimento às pessoas que se encontram em vulnerabilidade social devido ao fenômeno das terras caídas, no Distrito do Bailique.	Hildegard Gurgel
Requerimento	0159/23-AL		Requer à Equatorial Energia - CEA a manutenção da rede elétrica do Distrito do Bailique.	Kaká Barbosa

Fonte: Adaptado da Assembleia Legislativa do Amapá (2023)²⁰.

O ano de 2023 foi iniciado com seis requerimentos. Todavia, o que chama atenção é que, ao realizar uma pesquisa pela palavra “Bailique” no sítio da Assembleia Legislativa do Amapá, são encontrados 758 resultados. Infelizmente, boa parte das indicações e requerimentos (Quadro 2) são repetidas inúmeras vezes.

²⁰ AMAPÁ. Assembleia Legislativa do Amapá. *Atividade legislativa*: proposições: Bailique. Macapá: Assembleia Legislativa do Amapá, 2023. Disponível em: https://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_proposicao&pesquisa=bailique. Acesso em: 10 maio 2023.



Quadro 2 – Requerimentos legislativos para o Bailique/AP.

Requerimento	Indicação
Documento utilizado para obter um bem, um direito ou uma declaração de uma autoridade pública. O requerimento é uma petição dirigida a uma entidade oficial, organismo ou instituição através da qual se solicita a satisfação de uma necessidade ou interesse.	Documento legislativo que tem como objetivo sugerir a outro Poder que adote providências ou que uma (ou mais) Comissão se manifeste sobre determinado assunto.

Fonte: Adaptado da Câmara Municipal de Medianeira (2018)²¹.

Os dados referentes ao Quadro 1 fazem menção a um triste cenário na vida dos moradores. Conforme se observa, por intermédio das manifestações feitas pelos Deputados estaduais, é possível verificar a situação vivenciada. No momento, destaca-se o Requerimento 0233/23-AL, do Deputado Hildegard Gurgel, ao mencionar o fenômeno das terras caídas, responsável por devastar casas, escolas e comércios, além de reduzir consideravelmente a área de terra firme. A preocupação do Deputado é exatamente fornecer assistência aos afetados, que lhes foi tolhida.

O fenômeno das terras caídas tem sido bastante recorrente no Amapá, e o povo ribeirinho²² tem sofrido significativamente. Além da diminuição da terra e das destruições causadas pela erosão, outro grande problema do fenômeno é a salinização da água, inviabilizando seu consumo. Desse modo, mais uma vez, retorna-se à problemática aqui apresentada.

Além de toda dificuldade já existente, volta-se ao problema da locomoção e às dificuldades encontradas pelo próprio Estado em prestar apoio aos moradores das comunidades mais distantes. Conforme matéria amplamente veiculada pelos jornais locais, em 2021 o Estado

²¹ MEDIANEIRA. Câmara Municipal de Medianeira. Você sabe qual a diferença entre indicação e requerimento? *Portal da Câmara Municipal de Medianeira*, Medianeira, 4 maio 2018. Disponível em: <https://www.camaramedianeira.pr.gov.br/noticia/745/voce-sabe-qual-a-diferenca-entre-indicacao-e-requerimento>. Acesso em: 26 maio 2023.

²² Rezende (2010) e Gonçalves (2012 *apud* Pires; Simões, 2016) ensinam que: O nome “ribeirinho” está relacionado com o espaço geográfico onde habitam, ou seja, ribeirinha é a pessoa que mora às margens de rios, lagos ou igarapés. Na realidade o ribeirinho é aquele que tem um relacionamento mais profundo com o rio, não basta morar às margens do rio, mas o rio passa a ser um elemento constitutivo de sua vida e de seu modo de ser. Para Gonçalves (2012, p. 33 *apud* Pires; Simões, 2016) “o ribeirinho é o representante da Amazônia, à medida que desenvolveu todo o seu saber na convivência não somente com outros sujeitos, mas com os rios e matas”. Portanto, o ribeirinho não pode ser dissociado do seu habitat.



do Amapá necessitou decretar estado de calamidade pública²³, com o intuito de levar assistência aos desamparados do Bailique. Crianças, idosos, deficientes e toda a população estavam sem água potável para beber; mais do que isso, eles estavam sem água, já que a salinização contamina, inclusive, os poços.

O transporte de água, alimento, vestuário é realizado por barcos e balsas, uma vez que é impossível chegar aos locais com veículos terrestres. Em situações gravíssimas, o Estado envia helicóptero para amenizar os problemas. Geralmente a aeronave é enviada para levar medicamentos ou buscar pessoas gravemente feridas ou doentes, quando possível.

Ao estudar direitos fundamentais, as questões muito específicas são frequentemente tratadas. Discussões doutrinárias e jurisprudenciais que são travadas, para compreender, estender ou mitigar algum direito a determinado grupo, contribuiriam para distúrbios jurídicos que poderiam esvaziar os núcleos fundamentais dos direitos ou até mesmo para os tornar absolutos. Então, trata-se de um equilíbrio tênue, no qual as questões necessitam ser sopesadas e muito bem analisadas para manter o equilíbrio jurídico, evitando desproporcionalidade. No contexto da proporcionalidade, opta-se em transcrever o entendimento de Silva, que ensina: “Por proporcional, assim, entende-se a restrição que seja adequada, necessária e proporcional em sentido estrito”²⁴. Em outras palavras, a proporcionalidade estritamente necessária deve ser sopesada e então aplicada, sob pena de contribuir para maiores causas de desigualdade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tanto sofrimento e angustia, observa-se um Estado que apresenta soluções infrutíferas e paliativas. No corpo do artigo, restou evidenciado que os problemas são conhecidos e reiteradamente ignorados. Não há assistência necessária para que as pessoas vivam com o mínimo existencial.

²³ PACHECO, J. AP decreta calamidade pública em arquipélago no Rio Amazonas invadido pela água do mar. *G1 Amapá*, Macapá, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2021/10/22/ap-decreta-calamidade-publica-em-arquipelago-no-rio-amazonas-invadido-pelo-agua-do-mar.ghtml>. Acesso em: 7 maio 2023.

²⁴ SILVA, 2006, p. 41.



Flores²⁵, em seu artigo sobre o mínimo existencial e a teoria dos direitos fundamentais, aborda conscientemente as dificuldades que podem ser encontradas para satisfazer as necessidades mais básicas. Cita a autora que as prestações negativas não são o grande problema do Estado, mas as positivas. Quando se necessita de aplicação de valores, esbarra-se em obstáculos que muitas vezes parecem intransponíveis.

No caso em discussão, é inquestionável que sequer o mínimo existencial seja disponibilizado. Não se pode ignorar que um distrito inteiro, que conta com energia elétrica apenas parte do dia, também não possua disponibilidade de ir e vir a qualquer momento, que assiste à sua terra ser destruída, que não possui educação, saúde, e, muitas vezes, água, vive com o mínimo. Na verdade, ele apenas sobrevive.

Infelizmente, embora se busquem, através de judicialização, programas de ações afirmativas, organização social, debates ou outro meio, ainda há muito para evoluir na busca da eficácia plena de direitos fundamentais no Brasil. Os planejamentos existem e os estudos cada vez mais demonstram a necessidade de aprimoração intelectual e social da população. No entanto, o que se tem observado são direitos fundamentais, em grande parte, individuais ou sociais, negligenciados quando os direcionam às parcelas mais vulneráveis da população: ribeirinhos, indígenas, pobres, pretos, deficientes, educacionalmente prejudicados, comunidades LGBTQIA+, quilombolas, entre outros, que sequer conseguem se organizar para terem visibilidade.

E existe ainda outro grande problema. Em que pese existirem mecanismos para efetivar os direitos sociais, parte significativa da população os desconhece. A miserabilidade frequentemente gera ignorância, e a ignorância gera baixa qualidade de vida. Não obstante, há ainda pessoas que moram tão distantes de centros comerciais e cidades que oferecem ajuda jurídica, que ficam sem acesso à justiça. E, infelizmente, em alguns casos, a judicialização se

²⁵ “O direito ao mínimo existencial, em sua faceta negativa, não demanda maiores indagações, uma vez que pode ser viabilizado mediante a supressão da incidência fiscal para aqueles que não dispõem de meios para uma existência digna. É, entretanto, em relação ao aspecto de prestações positivas que o direito ao mínimo existencial apresenta seu lado dramático, em razão da limitação dos recursos orçamentários” (FLORES, Gisele Maria Dal Zot. Mínimo existencial: uma análise à luz da teoria dos direitos fundamentais. *Justiça do Direito*, [Passo Fundo], v. 21, n. 1, p. 78, 2007. DOI: <https://doi.org/10.5335/rjd.v21i1.2167>. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2167>. Acesso em: 26 maio 2023).



torna a única forma de obter o direito almejado. A solução encontrada pelo judiciário para amenizar os problemas de acesso à justiça são os mutirões da Justiça itinerante fluvial²⁶.

Decretar estado de calamidade não é política pública; é ação paliativa e repressiva de problemas que poderiam ter sido evitados. Todos os anos as dificuldades se repetem, e novamente se utiliza de mecanismos emergências para camuflar os problemas vivenciados pelos ribeirinhos.

6. REFERÊNCIAS

AMAPÁ. **Assembleia Legislativa do Amapá. Atividade legislativa: proposições:** Bailique. Macapá: Assembleia Legislativa do Amapá, 2023. Disponível em: https://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_proposicao&pesquisa=bailique. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2023.

FLORES, Gisele Maria Dal Zot. **Mínimo existencial:** uma análise à luz da teoria dos direitos fundamentais. *Justiça do Direito*, [Passo Fundo], v. 21, n. 1, p. 74-83, 2007. DOI: <https://doi.org/10.5335/rjd.v21i1.2167>. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2167>. Acesso em: 26 maio 2023.

FURLAN, Donizete Vaz; PIRES, Simone Maria Palheta. **A problemática do acesso à justiça trabalhista em comunidades ribeirinhas:** o caso do arquipélago do Bailique no estado do Amapá. *Revista de Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho*, 2017. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/2476>. Acesso em: 6 maio 2023.

MEDIANEIRA. Câmara Municipal de Medianeira. **Você sabe qual a diferença entre indicação e requerimento?** *Portal da Câmara Municipal de Medianeira*, Medianeira, 4 maio 2018. Disponível em: <https://www.camaramedianeira.pr.gov.br/noticia/745/voce-sabe-qual-a-diferenca-entre-indicacao-e-requerimento>. Acesso em: 26 maio 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

²⁶ “As jornadas itinerantes podem ser terrestres ou fluviais. As fluviais são realizadas periodicamente e têm competência para conciliar, processar e julgar todas as causas originárias ou recursais da justiça estadual. Os feitos instaurados pela justiça O Encontro Dialógico entre a Justiça e as Populações Ribeirinhas itinerante estadual de primeiro grau, julgados ou não, são distribuídos às varas competentes” (PIRES, Simone Maria Palheta; SIMÕES, Helena Cristina Guimaraes Queiroz. O encontro dialógico entre a justiça e as populações ribeirinhas. *Conpedi Law Review*, Oñati, v. 2, n. 2, p. 377-378, jan./jun. 2016. DOI: https://doi.org/10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2016.v2i2.3604. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3604/3109>. Acesso em: 7 maio 2023).



NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PACHECO, J. **AP decreta calamidade pública em arquipélago no Rio Amazonas invadido pela água do mar**. *Gl Amapá*, Macapá, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2021/10/22/ap-decreta-calamidade-publica-em-arquipelago-no-rio-amazonas-invadido-pelo-agua-do-mar.ghml>. Acesso em: 7 maio 2023.

OCTAVIANO MARTINS, Eliane. **Tratado de Direito Marítimo**. Volume 1. Santos: Maritime Law Academy, 2024.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PIRES, Simone Maria Palheta. **Análise sociológica da justiça itinerante fluvial**. Belo Horizonte: Vorto, 2017.

PIRES, Simone Maria Palheta; SIMÕES, Helena Cristina Guimaraes Queiroz. **O encontro dialógico entre a justiça e as populações ribeirinhas**. *Conpedi Law Review*, Oñati, v. 2, n. 2, p. 372-390, jan./jun. 2016. DOI: https://doi.org/10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2016.v2i2.3604. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3604/3109>. Acesso em: 7 maio 2023.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia**. *Novos Estudos Jurídicos*, [Itajaí], v. 13, n. 2, p. 77-92, jul./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.14210/nej.v13n2.p77-92>. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1441/1144>. Acesso em: 7 maio 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais**. *Revista de Direito do Estado*, [Rio de Janeiro], n. 4, p. 23-51, out./dez. 2006. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf. Acesso em: 7 maio 2023.



EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CONVENÇÃO SOLAS E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA MARÍTIMA

HISTORICAL EVOLUTION OF THE SOLAS CONVENTION AND ITS IMPACTS ON MARITIME SAFETY

Janis Ravena dos Santos Mendonça¹

Iago Vinícius Antão Ferreira²

Renã Margalho Silva³

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS), a qual estabelece padrões mínimos relativos à construção e à operação de navios, com o intuito de demonstrar como as prescrições referentes aos sistemas e equipamentos de bordo para navegação foram incorporadas ao longo da sua existência e examinar a sua influência na segurança marítima. Em face às cinco versões publicadas entre 1914 e 1974, e emendas subsequentes, constata-se diversos ajustes em cada edição, os quais refletem a conjuntura histórica e as inovações tecnológicas de cada período. Nesse sentido, este trabalho investigou as alterações históricas da Convenção, com ênfase no capítulo dedicado à segurança da navegação, destacando suas relevantes reformulações e abordando os instrumentos e sistema de navegação de bordo implementados ao longo desse percurso, evidenciando sua importância para a garantia da segurança no mar. Por meio dos métodos dedutivo e qualitativo, apoiados na pesquisa documental e bibliográfica, destaca-se que as sucessivas revisões na Convenção contribuíram de maneira significativa para o fortalecimento da segurança marítima.

Palavras-chave: Convenção SOLAS; evolução histórica; sistemas e equipamentos de bordo; segurança da navegação.

ABSTRACT: This article seeks to analyze the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), which establishes minimum standards for the construction and operation of ships, with the aim of demonstrating how the prescriptions concerning onboard navigation systems and equipment have been incorporated throughout its existence and examining their influence on maritime safety. Considering the five versions published between 1914 and 1974, along with subsequent amendments, several adjustments can be identified in each edition, reflecting the historical context and technological innovations of each period. In this regard, this study investigated the historical changes of the Convention, with an emphasis on the chapter dedicated to navigational safety, highlighting its relevant reforms and addressing the

¹ Graduanda no curso de Bacharelado em Ciências Náuticas, com habilitação em náutica, pela Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante, no Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar – Marinha do Brasil.

² Graduando no curso de Bacharelado em Ciências Náuticas, com habilitação em náutica, pela Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante, no Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar – Marinha do Brasil.

³ Doutor em Direito. Professor da Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante, no Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar – Marinha do Brasil.



onboard navigation equipment and systems implemented along this path, highlighting their importance for ensuring safety at sea. Through deductive and qualitative methods, supported by bibliographical and documentary research, it is emphasized that the successive revisions of the Convention have significantly contributed to strengthening maritime safety.

Keywords: SOLAS; historical evolution; onboard navigation systems and equipment; safety of navigation.

1 INTRODUÇÃO

A Convenção SOLAS (International Convention for the Safety of Life at Sea – Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar) surgiu em 1914, após o naufrágio do RMS (Royal Mail Ship – Navio de Correio Real) Titanic, ocorrido em 1912. O desastre notabilizou falhas nas normas de segurança marítima. Entre elas, destacam-se a quantidade de botes salva-vidas e a gestão de riscos durante a navegação em áreas perigosas. As autoridades internacionais se mobilizaram, e como consequência, criaram padrões mínimos voltados à construção e à operação de navios. Ao longo da história da Convenção, esses padrões foram ampliados para a implementação de sistemas e equipamentos de segurança a bordo (Jorge, 2017; British Government, 2012; Duda; Wawruch, 2017).

Entre 1914 e 1974, a Convenção passou por cinco alterações, que refletem os avanços tecnológicos, as experiências derivadas de acidentes marítimos e a necessidade crescente de padronização internacional quanto às normas de segurança. Cada edição introduziu melhorias nos capítulos dedicados à construção de navios, proteção contra incêndio, dispositivos salva-vidas, radiocomunicações e segurança da navegação, fortalecendo um sistema de regras vigente até hoje.

Esse contexto histórico, marcado por sucessivas revisões do texto, demonstra a incorporação de novas tecnologias e a adaptação à complexidade das operações marítimas. Para compreender como essas normas evoluíram, urge analisar a origem da Convenção e os acontecimentos que motivaram sua criação.

Este estudo tem como objetivos investigar a evolução histórica da SOLAS e sistematizar as tecnologias de bordo incorporadas ao longo desse percurso, com ênfase no capítulo de segurança da navegação. Dessa maneira, evidenciar-se-á como a Convenção SOLAS contribuiu



significativamente para o aprimoramento da segurança em viagens marítimas, reduzindo a gravidade dos acidentes e a perda de vidas humanas.

A metodologia utilizada baseia-se na pesquisa bibliográfica e documental, fundamentando-se na análise, realizada entre junho e setembro de 2025, de artigos científicos sobre segurança da navegação, do relatório oficial do naufrágio do Titanic, das versões da SOLAS e das suas posteriores emendas. Por meio dos métodos dedutivo e qualitativo, o presente artigo busca responder: de que maneira as prescrições da Convenção SOLAS referentes aos sistemas e equipamentos de navegação evoluíram historicamente e quais foram seus impactos para a segurança marítima?

2. ORIGEM DA CONVENÇÃO SOLAS

O *Titanic* foi construído em Belfast, Irlanda do Norte, pela empresa *Harland and Wolff*, sob encomenda da companhia *White Star Line (Oceanic Steam Co. Ltd.)*. Foi projetado como o maior e mais luxuoso transatlântico de sua época, considerado “inafundável”. O navio possuía capacidade máxima de 3.327 passageiros e tripulantes (Jorge, 2017; British Government, 2012; Duda; Wawruch, 2017).

À época, a legislação britânica exigia que embarcações com mais de 10.000 toneladas estivessem equipadas com 16 botes salva-vidas. Embora o *Titanic* tivesse espaço para até 64 botes, foram instalados apenas 20 botes, com capacidade total de 1.178 pessoas, decisão justificada pelo interesse em preservar a maior área de convés para uso dos passageiros (Board of Trade, 1886; Duda; Wawruch, 2017).

Em sua viagem inaugural, o navio partiu de Southampton (Reino Unido) em 10 de abril de 1912, com destino a Nova Iorque (Estados Unidos da América), transportando 2.201 pessoas. Na noite de 14 de abril, colidiu com um *iceberg*, sofrendo avarias na parte inferior à boreste, que afetaram o bico de proa, os porões 1, 2 e 3 e as salas de caldeira 5 e 6. Os danos resultaram no naufrágio, pois o projeto estrutural permitia a flutuação da embarcação com no máximo dois compartimentos alagados (Gutenberg Project, 1912; British Government, 2012).

A tragédia ocasionou a morte de 1.517 pessoas, configurando-se como um dos desastres marítimos mais letais em tempos de paz, o que gerou ampla repercussão internacional. O naufrágio expôs falhas nas normas de segurança marítima, como a insuficiência de botes salva-



vidas e a ausência de procedimentos padronizados de radiocomunicação. Tais deficiências impulsionaram uma reunião em Londres, em 1914, que deu origem à primeira versão da SOLAS (Duda; Wawruch, 2017).

Nesse sentido, representantes de 13 países reuniram-se para estabelecer normas mínimas de segurança da navegação, com o intuito de evitar acidentes semelhantes. O inquérito do naufrágio, presidido por John Charles Bingham, e a delegação da Convenção, resultaram na elaboração da primeira versão da Convenção SOLAS, disposta em seis comitês: radiotelegrafia, construção e design de embarcações, segurança das rotas de navegação, avisos de gelo, exercícios e equipamentos salva-vidas, patrulhas de gelo e sinalização de socorro (National Archives, s.d.; Blog Fireseal, 2020; History Guild, 2024).

Assim, a Convenção SOLAS surgiu como um instrumento internacional voltado ao estabelecimento de regras básicas para segurança de navios mercantes, com foco na preservação da vida humana no mar. Este capítulo, por meio de duas seções, visa investigar a evolução histórica da Convenção SOLAS, destacando suas inovações e as principais alterações no capítulo de segurança da navegação.

2.1 Evolução histórica e inovações

Iniciando a análise da evolução das disposições, destaca-se que o texto de 1914 possuía oito capítulos: segurança da vida no mar, navios nos quais a Convenção se aplica, segurança da navegação, construção, radiotelegrafia, aparelhos salva-vidas e proteção contra incêndio, certificados de segurança e generalidades. Assinada em 20 de janeiro do mesmo ano, não chegou a entrar em vigor, pois a Primeira Guerra Mundial havia eclodido na Europa (International Conference on Safety of Life at Sea, 1914; Ships & Ports, 2023).

Esta edição aplicava-se a qualquer embarcação mercante pertencente aos Estados dos Governos Contratantes, movida a propulsão mecânica e transportando mais de 12 passageiros, prosseguindo de um porto de um Estado citados a um porto situado fora desse Estado e vice-versa, o que caracterizava uma viagem internacional (International Conference on Safety of Life at Sea, 1914).



A primeira versão a entrar em vigor foi assinada em Londres, em 31 de maio de 1929. Assim, pela primeira vez, os Governos Contratantes assumiram deveres de prover serviços de segurança para a navegação. Visando superar as limitações técnicas e operacionais da versão de 1914, a Convenção de 1929 aumentou a participação internacional, com 18 países presentes na conferência, e a aceitação das normas para a segurança marítima (Ships & Ports, 2023).

Nesse âmbito, trouxe a obrigatoriedade da instalação de equipamentos salva-vidas, estabilidade estrutural e compartimentação, melhorando a segurança geral dos navios. Diferente da Convenção de 1914, a aplicação desta versão variava de acordo com o capítulo: as regras do Capítulo II, relativo à construção, aplicavam-se a navios de passageiros (propulsão mecânica) em viagens internacionais, enquanto as regras do Capítulo V aplicavam-se a todos os navios em quaisquer viagens, por exemplo (International Conference on Safety of Life at Sea, 1929).

A terceira versão, adotada em 10 de junho de 1948, após a Segunda Guerra Mundial, amplificou a abrangência das normas para um número maior de tipos de navios. A Convenção de 1948 foi elaborada com base nos aprendizados derivados da versão de 1929, com ênfase na proteção contra incêndios, baseada na investigação do incêndio no navio de passageiros *Morro Castle*, que causou 134 mortes (Bindel, s.d.; International Maritime Organization, s.d.).

A partir disso, desenvolveu-se regulações de construção não-combustível. Esta ênfase na proteção contra incêndio é denotada com a adição de três novas partes (partes D, E e F) no Capítulo II, dedicado exclusivamente à segurança de incêndio. Esta versão da Convenção aplicava-se a navios de passageiros e a navios de carga (International Maritime Organization, s.d.).

A Convenção de 1960, realizada entre 17 de maio e 17 de junho do referido ano, contou com a participação de delegados de 55 países, 21 a mais do que em 1948. Foi a primeira conferência realizada pela IMCO (*Inter-Governmental Maritime Consultative Organization* – Organização Intergovernamental Consultiva Marítima), que mais tarde viria a originar a atual IMO (*International Maritime Organization* – Organização Marítima Internacional), e entrou em vigor em 26 de maio de 1965 (International Maritime Organization, s.d.).

Tratou-se de uma versão mais abrangente e detalhada, cobrindo disposições de segurança para navios de passageiros e navios de carga, com inúmeras melhorias técnicas.



Algumas das medidas de segurança, antes restritas a navios de passageiros, nas edições de 1914 e de 1929, foram estendidas a navios de carga, como as relacionadas à energia, à iluminação de emergência e à proteção contra incêndio (International Maritime Organization, s.d.).

Ademais, os requisitos de rádio da Convenção de 1960 foram revisados e foi incluída a exigência de transporte de balsas salva-vidas, que podiam ser consideradas uma substituição parcial dos botes salva-vidas em alguns casos. Somado a isso, os regulamentos relacionados à construção e à proteção contra incêndio também foram revisados, assim como as regras relativas ao transporte de grãos e de cargas perigosas. Por fim, vale destacar que o capítulo final continha exigências gerais para navios movidos a energia nuclear, tema abordado pela primeira vez nesta versão (Deck Officer, s.d.).

A Convenção de 1974, realizada em Londres, entre 21 de outubro e 1 de novembro do mesmo ano, foi atendida por 71 países e entrou em vigor a partir de 25 de maio de 1980. As prescrições de segurança contra incêndio anteriores se mostraram insuficientes para navios de passageiros, o que motivou mudanças para esta versão (Deck Officer, s.d.).

Por conseguinte, os requisitos contra incêndio foram separados em um capítulo à parte. O Capítulo II, que tratava de construção, foi dividido em dois novos capítulos: o Capítulo II-1, sobre construção - estrutura, compartimentação e estabilidade, maquinário e instalações elétricas; e o Capítulo II-2, sobre construção - proteção contra incêndios, detecção e extinção de incêndios (Deck Officer, s.d.).

Esta edição da SOLAS exigia que todos os navios de passageiros fossem construídos com materiais incombustíveis e que tivessem instalado um sistema fixo de *sprinklers* contra incêndios ou um sistema fixo de detecção de incêndios. Os requisitos para navios de carga também foram atualizados, com normas especiais para tipos específicos de navios de carga, como petroleiros (International Maritime Organization, s.d.).

A alteração mais notável refere-se ao procedimento de aceitação tácita, que prevê que uma emenda entre em vigor em uma data específica, a menos que sejam recebidas objeções de um número acordado de Partes (Estados signatários da Convenção) antes dessa data. Como consequência, a versão de 1974 é constantemente atualizada por meio de emendas, sendo base para a Convenção em vigor na atualidade (International Maritime Organization, s.d.).



Atualmente, a Convenção SOLAS é administrada pela IMO e estabelece padrões mínimos para a construção, equipamento e operação de navios compatíveis com sua segurança. Seu texto define isenções, aplicações, equivalências, definições, inspeções e vistorias. O cumprimento dos requisitos prescritos é comprovado por meio da emissão de uma série de certificados após a realização de vistorias (International Maritime Organization, s.d.).

Sob essa ótica, a última atualização da Convenção, feita em 2020, é composta de 14 capítulos, 1 apêndice e 2 anexos, os quais abrangem: construção, estrutura, compartimentagem, estabilidade, proteção contra incêndio, equipamentos salva-vidas, radiocomunicações, segurança da navegação, transporte de produtos perigosos, navios nucleares, certificados, registros e apensos. Esta edição se caracteriza por sua ampla cooperação internacional, pois é assinada por 168 países. Consequentemente, denota-se que, a partir desse processo evolutivo, a Convenção se consolidou como um dos mais importantes instrumentos normativos para a manutenção da segurança da navegação (International Maritime Organization, s.d; Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, 2022).

2.2 Principais alterações no capítulo de Segurança da Navegação

Tendo em vista o desenvolvimento da Convenção, passa-se à análise do Capítulo V da SOLAS, dedicado à segurança da navegação. Com o objetivo de garantir a operação segura das embarcações, esse capítulo define serviços e responsabilidades atribuídas aos Governos Contratantes. Entre as regras principais estão: serviços meteorológicos, patrulha de gelo, emissão de mensagens de perigo, busca e salvamento, sistemas e equipamentos de navegação a bordo e disposições sobre rotas marítimas (International Maritime Organization, 1974).

A análise comparativa entre as edições de 1914, 1929, 1948, 1960 e 1974 demonstra um processo de aperfeiçoamento marcado pela incorporação de novas tecnologias, refletindo a realidade de cada período, e pelo fortalecimento de normas, visando reduzir riscos à navegação e salvaguardar a vida humana no mar.

A Convenção de 1914 inseriu a segurança da navegação no Capítulo III, fundamentada em evitar colisões com gelo e outros perigos à navegação. Dessa forma, destacam-se as regras sobre serviço de patrulha de gelo e destruição de objetos abandonados (Regra 6), cuja execução



seria garantida por dois navios designados pelos Governos Contratantes, complementados, se necessário, por navios de guerra. A Regra 7 estipulou a administração desse serviço pelos Estados Unidos da América e estabeleceu um sistema de contribuições financeiras entre os países signatários. Portanto, essas duas regras incitam o objetivo inicial da Convenção: evitar a repetição de acidentes como o do *Titanic* (International Conference on Safety of Life at Sea, 1914).

No que concerne às obrigações do comandante (Regra 8), determinou-se a comunicação imediata de perigos à navegação, como *icebergs* ou derelitos, por meio de radiotelegrafia ou outros recursos disponíveis, sendo a transmissão gratuita e padronizada. As Regras 11 e 12 prescreveram a obrigatoriedade de lâmpadas de sinalização Morse e restringiram o uso de sinais internacionais a situações de perigo. À vista disso, percebe-se uma primeira tentativa de estruturar as comunicações marítimas (International Conference on Safety of Life at Sea, 1914).

A Regra 13 impôs às companhias de navegação a obrigação de divulgar as rotas propostas para travessias no Atlântico Norte, cuja responsabilidade de delimitação recaia sobre as companhias de navios a vapor. Como consequência, reforça-se a tendência desta edição em evitar novos acidentes causados por colisões com *icebergs* (International Conference on Safety of Life at Sea, 1914).

Na edição de 1929, a seção passou para o Capítulo V, permanecendo assim até a atualidade. Nela, adicionou-se serviços meteorológicos, reforçou-se a patrulha de gelo e normatizou-se ordens de leme. Essa alteração demonstra a preocupação em uniformizar comunicações de perigo.

Por outro lado, a Regra 35 consolidou as obrigações meteorológicas, prevendo coleta e difusão de dados climáticos, emissão de boletins por rádio, organização de observações a bordo e aviso de tempestades, utilizando prioridade nos sistemas radiotelegráficos, e encorajando todos os comandantes a informar embarcações próximas em qualquer momento no qual experimentar ventos de força 10 ou acima na Escala Beaufort (International Conference on Safety of Life at Sea, 1929).

A Regra 41 normatizou as ordens de leme, enquanto a Regra 43 definiu procedimentos para sinais de urgência e a utilização do sinal “XXX”, estabelecido pela Convenção



Internacional de Radiotelegrafia em 1927. Essas medidas representaram um avanço no sentido de criar uma linguagem marítima padronizada, diminuindo falhas de comunicação entre embarcações internacionais (International Conference on Safety of Life at Sea, 1929).

Diante desse contexto, a Regra 45 representou um marco entre as inovações. Refere-se a quais ações deveriam ser tomadas pelo comandante de uma embarcação em perigo, bem como os deveres do comandante da embarcação que recebeu o sinal de perigo, que deveria prestar auxílio, procedendo com máxima velocidade, e registrando no diário de navegação as justificativas em caso de impossibilidade de auxiliar. Logo, contribuiu para o recrudescimento das ações em situações de emergência, tornando o auxílio obrigatório (International Conference on Safety of Life at Sea, 1929).

A versão de 1948 manteve dispositivos anteriores e incorporou novas regras. A ampliação das mensagens de perigo (Regra 2) passou a prever uma comunicação clara, preferencialmente em inglês, ou por qualquer maneira do CIS (Código Internacional de Sinais), descrito na Seção de Rádio. A ITU (*International Telecommunication Union* – União Internacional de Telecomunicações), em 1947, sugeriu que a seção ficasse sob a responsabilidade da IMCO. Assim sendo, essa ampliação demonstra uma maior padronização nas comunicações de emergência (International Conference on Safety of Life at Sea, 1948; National Geospatial-Intelligence Agency, 2020).

Outrossim, introduziu-se a obrigatoriedade de lâmpada de sinalização diurna para navios acima de 150 toneladas de arqueação bruta (AB), na Regra 11, e a instalação do radiogoniômetro, utilizado como aparelho de localização de direção, em embarcações acima de 1.600 toneladas de AB (Regra 12). O aparelho foi desenvolvido para auxílio à navegação, na década de 1920, e largamente utilizado nas décadas posteriores (International Conference on Safety of Life at Sea, 1948; Royal Museums Greenwich, s.d.).

Outras disposições versaram sobre tripulação mínima de segurança, descrito pela primeira vez nesta versão, o que denota preocupação com a profissionalização da marinha mercante e manutenção da segurança das operações de bordo. Também citaram auxílios à navegação e adicionaram requisitos de busca e salvamento, intensificando os meios para localizar e resgatar pessoas em perigo (International Conference on Safety of Life at Sea, 1948).



Os sinais salva-vidas, que incluem luzes, foguetes, sinais sonoros e bandeiras do CIS, passaram a incluir listas padronizadas de comunicação visual (Regra 16). Acrescentaram-se os requisitos básicos para escadas de práctico (Regra 17), mencionadas pela primeira vez nesta edição, que consiste em um dispositivo instalado lateralmente em navios para o embarque e desembarque seguro de prácticos, estabelecendo requisitos construtivos e operacionais (International Conference on Safety of Life at Sea, 1948; International Maritime Organization, 2010).

Seguidamente, as alterações em 1960 foram pontuais, ampliando a lista de perigos a serem comunicados, incluindo temperaturas abaixo do ponto de congelamento associadas a ventos de força 10 ou superior na Escala Beaufort, e exigindo informações detalhadas em mensagens de perigo. Diferente da edição de 1948, a regra da lâmpada passou a prever seu funcionamento independente da fonte principal de energia. Consequentemente, garantiu-se a sinalização mesmo em falhas de emergência (International Maritime Consultative Organization, 1960).

Seguindo as revisões, a edição de 1974 consolidou as disposições anteriores e introduziu inovações significativas. A Regra 10 passou a tratar do roteamento, anteriormente enunciado como rotas através do Atlântico Norte, reconhecendo exclusivamente a IMO como autoridade internacional para estabelecer rotas e esquemas de separação de tráfego. Logo, comparando com a edição de 1914, denota-se a implementação da gestão integrada do tráfego marítimo (International Maritime Organization, 1974).

Com a experiência adquirida, a Regra 12 definiu os equipamentos de navegação de bordo, incluindo radar, radiogoniômetro, bússola giroscópica, dispositivo de ecosondagem e sistemas rádio, com exigências baseadas na arqueação bruta e na área de operação. Nesse âmbito, nota-se a transição de instrumentos básicos de comunicação, desde 1914, para sistemas eletrônicos integrados (International Maritime Organization, 1974).

Do mesmo modo, a Regra 17 revisou os requisitos para escada de práctico, adicionando um detalhamento normativo mais abrangente. Em relação a 1960, adicionou-se um reforço estrutural e dispositivos auxiliares, como iluminação e bóias salva-vidas com luz automática. A Regra 19 normatizou o uso do piloto automático, condicionando sua utilização à



possibilidade de retorno imediato ao controle manual e à supervisão por um oficial qualificado (International Maritime Organization, 1974).

Por fim, a Regra 20 introduziu a necessidade de publicações náuticas atualizadas a bordo, enquanto a Regra 21 estabeleceu que todos os navios possuíssem meios de radiotelefonia ou radiotelegrafia e o CIS. Dessa maneira, nota-se uma progressiva uniformização da linguagem marítima internacional (International Maritime Organization, 1974).

A fim de elucidar essa evolução e seus reflexos na segurança da navegação, elaborou-se um quadro comparativo, que sintetiza os principais marcos e impactos de cada versão da Convenção (Quadro 1).

Quadro 1 – Principais alterações e impactos ao longo dos anos no capítulo de segurança da navegação da SOLAS.

Edição	Contexto Histórico	Principais Alterações	Impactos Na Segurança
1914	Criada após o naufrágio do <i>Titanic</i> (1912). Não entrou em vigor por causa da Primeira Guerra Mundial.	- Patrulha de gelo e destruição de derelitos; - Comunicação imediata de perigos por radiotelegrafia; - Rotas no Atlântico Norte; e - Obrigatoriedade de botes salva-vidas suficientes para passageiros.	- Base para a padronização internacional; - Maior atenção na prevenção de colisões com gelo; e - Estrutura inicial da comunicação de risco.
1929	Período entre a Primeira e Segunda Guerra. As normas passaram a vigorar efetivamente, com	- Capítulo V consolidado; - Serviços meteorológicos; - Patrulha de gelo	- Comunicação de perigo mais clara e uniforme; - Cooperação internacional na



	maior adesão de países e foco em uniformizar comunicações e patrulhas.	ampliada; - Normas de ordens de leme; - Sinais de urgência padronizados; e - Obrigatoriedade de prestar auxílio.	prevenção de acidentes com gelo; e - Definição de responsabilidades em situações de emergência.
1948	Pós-Segunda Guerra Mundial, a edição reflete a preocupação com incêndios, segurança estrutural e padronização internacional.	- Ampliação das mensagens de perigo, exigindo maior detalhamento; - Obrigatoriedade de lâmpadas de sinalização diurna; - Introdução do radiogoniômetro; - Tripulação mínima; - Auxílios à navegação; - Sinais salva-vidas; e - Escadas de práctico.	- Maior padronização e segurança na comunicação de riscos; - Melhor localização e navegação; e - Definição de requisitos operacionais mínimos para tripulação e embarque seguro.
1960	Surgimento da IMO (então IMCO). Essa versão ampliou regras para navios de carga e incluiu temas emergentes, como transporte de cargas perigosas e navios	- Adição de novas informações às mensagens de perigo; - Lâmpadas de sinalização independentes da fonte principal de energia; e - Revisão dos sinais salva-	- Comunicação de risco mais detalhada; - Garantia sinalização mesmo com falha de energia; e - Modernização dos auxílios à navegação e



	nucleares.	vidas e escadas de práctico.	dispositivos de salvamento.
1974	Consolidação da Convenção com ampla participação internacional. Maturidade regulatória, sistema de aceitação tácita e introdução tecnologias modernas.	- Roteamento de tráfego marítimo sob responsabilidade da IMO; - Obrigatoriedade dos equipamentos de navegação modernos; - Piloto automático; - Publicações náuticas atualizadas; e - Introdução de acessórios para escadas de práctico.	- Consolidação das normas; - Uso de tecnologia de navegação moderna; - Redução de colisões e acidentes com rota padronizada; - Maior segurança na operação, comunicação e assistência a embarcações em perigo; - Base para sistemas de comunicação modernos, como o GMDSS (1988).

Fonte: Elaboração própria (2025).

Conforme exposto, houve uma mudança do enfoque inicial da Convenção de 1914, restrito a medidas de prevenção de colisão com *icebergs*, para um sistema que engloba meteorologia, comunicação, dispositivos eletrônicos, rotas e salvaguarda da vida humana. Essa mudança representa não apenas a evolução histórica, mas também a transição de instrumentos tradicionais para um sistema integrado de utensílios tecnológicos, cujos detalhes serão abordados na seção seguinte.



3. EQUIPAMENTOS E SISTEMAS DE NAVEGAÇÃO DE BORDO

A partir da evolução histórica da SOLAS, faz-se necessário compreender como o foco da Convenção passou da prevenção de colisões e da garantia de meios básicos de salvamento para a adoção de equipamentos e sistemas de navegação, que são a chave da segurança e da eficiência das operações marítimas na atualidade.

Os equipamentos de navegação são aparelhos e dispositivos necessários à garantia da segurança e operação segura das embarcações. Conforme a Regra 19.2 do Capítulo V da SOLAS 2010, todas as embarcações devem estar equipadas com instrumentos adequados para determinar e atualizar a posição da embarcação durante a viagem, como radar, bússola e ecobatímetro (International Maritime Organization, 2010).

Os sistemas de navegação, por sua vez, representam a integração desses equipamentos, proporcionando a eficiência das operações a bordo. Entre eles, destacam-se o sistema de controle de direção, responsável por transmitir as ordens da ponte de comando para o leme, descrito na Regra 3 do Capítulo V da SOLAS 2010, e o sistema de roteamento marítimo, como o VTS (*Vessel Traffic Service* – Serviço de Tráfego de Embarcações), que coordena o tráfego de embarcações em áreas congestionadas (International Maritime Organization, 2010).

Observa-se que os avanços tecnológicos foram gradualmente incorporados ao longo das revisões da Convenção, acompanhando o desenvolvimento da navegação e as demandas do tráfego marítimo internacional. A adoção desses dispositivos transformou substancialmente a forma como a navegação é conduzida, aumentando a precisão das manobras, reduzindo riscos de colisão e ampliando a eficiência das operações.

Para compreender como as revisões da SOLAS impactam na segurança marítima, é necessário examinar os equipamentos e sistemas utilizados a bordo. Após abordar os marcos históricos da Convenção, este capítulo, por meio de uma seção, objetiva sistematizar a implementação e a regulamentação desses equipamentos. Com vistas a facilitar a compreensão, serão abordadas as principais implementações normativas em ordem cronológica, iniciando-se pela edição de 1914.



3.1 Implementações ao longo da evolução da Convenção

Inicialmente, na edição de 1914, não se observa qualquer previsão normativa referente ao uso de instrumentos tradicionais de navegação, como a bússola magnética e o sextante, ou às publicações náuticas. O foco recaiu sobre medidas de salvaguarda associadas à radiocomunicação e aos aparelhos de salvatagem. Destaca-se a primeira obrigatoriedade do emprego de recursos eletrônicos a bordo: a instalação de equipamentos radiotelegráficos em navios mercantes que transportassem cinquenta ou mais pessoas. Tal exigência estava disposta no Capítulo V, dedicado à radiotelegrafia (International Conference on Safety of Life at Sea, 1914).

Nos anos posteriores à tragédia do *Titanic*, verifica-se que a radiotelegrafia permanecia como a única imposição de equipamentos e sistemas de navegação de bordo, dessa vez presente no Capítulo IV, mas abrangendo uma maior quantidade de navios. A exigência passou a valer para todos os navios de passageiros, independentemente do tamanho. Complementarmente, estabeleceu-se a necessidade de estações operacionais contínuas e de uniformização dos sinais de socorro (International Conference on Safety of Life at Sea, 1929).

Com o aumento do tráfego marítimo e os avanços tecnológicos advindos da Segunda Guerra Mundial, a versão de 1948 tratava não apenas da radiotelegrafia, mas também da radiotelefonia no Capítulo IV. Esse ponto marcou uma mudança significativa, uma vez que a comunicação por voz passou a ser incorporada, possibilitando maior agilidade e clareza nas transmissões (International Conference on Safety of Life at Sea, 1948).

Ao longo da década seguinte, apesar da obrigatoriedade das estações radiotelegráficas manterem-se nos moldes da edição anterior, estabeleceu-se a exigência de estações rádio telefônicas em navios de carga a partir de 500 e 1.600 toneladas de AB, salvo nos casos em que já dispusessem de radiotelegrafia. No Capítulo V, a Regra 12 trouxe a exigência do aparelho localizador de direção, o radiogoniômetro, para navios com mais de 1.600 toneladas de AB em viagens internacionais (International Conference on Safety of Life at Sea, 1948).

Posteriormente, na edição de 1960, apesar de a obrigatoriedade dos aparelhos ter permanecido semelhante à de 1948, o diferencial esteve nas recomendações finais, onde os auxílios eletrônicos à navegação passaram a ser reconhecidos formalmente. Entre eles, destaca-



se o radar, considerado um dos maiores avanços da navegação do século XX, essencial para operações em condições de baixa visibilidade (International Maritime Consultative Organization, 1960).

Essas tendências de modernização se fortaleceram na edição de 1974, na qual a instalação do radar passou a ser obrigatória para navios de 1.600 toneladas de AB ou mais. Segundo o *Safety & Shipping Review*, relatório anual publicado pela multinacional alemã *Allianz*, houve uma queda de 65% na perda global de navios, apesar do aumento do tráfego marítimo, com 132 perdas em 2009 comparadas com 46 em 2019, evidenciando a significativa contribuição para a redução do número de acidentes e colisões graves nas últimas décadas (International Maritime Organization 1974; Ship Technology, 2020).

Conjuntamente, tornou-se obrigatória a presença do radiogoniômetro para navios de 1.600 toneladas de AB ou mais, assim como a utilização de uma agulha giroscópica em adição à agulha magnética para o mesmo tipo de navio. Além disso, navios acima de 500 toneladas de AB, quando engajados em viagem internacional, deveriam portar um ecobatímetro (International Maritime Organization 1974).

Dando sequência à análise, observa-se a introdução de normas específicas sobre estações radiotelefônicas em VHF (*Very High Frequency* – Frequência Muito Alta), consolidando a comunicação por voz como requisito fundamental para a segurança da navegação em áreas de intenso tráfego marítimo. Também se estabeleceu, de maneira inédita, a regulamentação do uso do piloto automático, impondo a necessidade de retomada imediata do controle manual e a presença de um timoneiro qualificado, de modo a assegurar que a automação não comprometesse a segurança da embarcação (International Conference on Safety of Life at Sea, 1974).

Em seguida, passou a ser obrigatória, em todos os navios, a presença de publicações náuticas atualizadas a bordo, como cartas, listas de luzes e tábuas de marés, reconhecendo formalmente a importância desses instrumentos tradicionais. Ainda, determinou-se que todos os navios obrigados a transportar instalações de radiotelefonía ou radiotelegrafia deveriam também portar o CIS, garantindo meios alternativos e padronizados de comunicação em caso de falhas eletrônicas (International Maritime Organization, 1974).



Com os avanços tecnológicos das décadas seguintes, novas demandas surgiram. Nesse contexto, durante a Conferência dos Governos Contratantes da SOLAS, em 1988, os Estados-Membros da IMO aprovaram os requisitos fundamentais do GMDSS (*Global Maritime Distress and Safety System* – Sistema Global de Socorro e Segurança Marítima), entrando em vigor em 1992 (International Maritime Organization, 2004).

Com base nisso, a utilização do GMDSS representou um marco na redução de riscos navegacionais. Um estudo realizado pela *Riviera Newsletter*, em 2015, revela que o uso do sistema em conjunto com o COSPAS-SARSAT (em russo, *Cosmicheskaya Sistyema Poiska Avaryinich Sudov* – Sistema Espacial de Busca de Navios em Perigo; em inglês, *Search and Rescue Satellite-Aided Tracking* – Rastreamento por Satélite para Busca e Salvamento) resultou em 9.665 operações de busca e salvamento e salvou 35.000 pessoas desde o seu estabelecimento, comprovando a relevância desse sistema para as operações marítimas.

Como desdobramento dessa evolução, o Capítulo V da SOLAS também passou a incorporar novos dispositivos obrigatórios, como o VDR (*Voyage Data Recorder* – Registrador de Dados da Viagem), destinado ao registro de dados de navegação para auxiliar na investigação de acidentes, sendo obrigatório para navios de arqueação bruta igual ou superior a 3.000 toneladas construídos a partir de 1 de julho de 2002 (Steamship Mutual, 2001).

O levantamento de dados do relatório estatístico anual de acidentes publicado pela EMSA (*European Maritime Safety Agency* – Agência Europeia de Segurança Marítima), em 2019, tomando como base os acidentes entre 2011 e 2018, demonstrou que mais de 54,4% destes foram incidentes de navegação, tais como: colisão, contatos e encalhes, representando 26,2%, 15,3% e 12,9%, respectivamente. Graças à presença do VDR em navios, estudos como esse foram possibilitados (Maritime Cyprus, 2020).

Outro avanço foi a introdução do AIS (*Automatic Identification System* – Sistema de Identificação Automática), que transmite automaticamente informações sobre a embarcação para outros navios e autoridades costeiras, tornando-se obrigatório para navios a partir de 300 toneladas de AB engajados em viagens internacionais, para navios de 500 toneladas de AB ou mais não engajados em viagens internacionais e para todos os navios de passageiros, independentemente do porte (Steamship Mutual, 2001).



O AIS passou a ser elemento fundamental da segurança da navegação, pois transmite automaticamente dados essenciais como identidade, curso, posição, velocidade e status navegacional, tanto para embarcações próximas quanto para estações costeiras. Demonstrando sua importância em estudos de incidentes, sendo utilizado como uma base de dados para análise (International Maritime Organization, s.d.).

Uma pesquisa feita em 2024, realizada por pesquisadores das universidades da Croácia e Itália, propôs uma abordagem para detectar precocemente o risco de colisão no mar, utilizando como base de dados informações do AIS sugerindo o uso dele para detecção antecipada em sistemas de suporte à decisão (Martinelli; Žuškin; Cellerino; Zacccone, 2024).

No que tange à utilização de cartas náuticas, durante muito tempo os navios foram obrigados a transportar versões impressas para o planejamento e monitoramento da derrota. Com o advento das cartas eletrônicas na década de 1990, tornou-se possível disponibilizar informações adicionais em tempo real, exibidas pelo ECDIS (*Electronic Chart Display and Information System* – Sistema Eletrônico de Apresentação de Cartas e Informações de Navegação) (International Maritime Organization, s.d.).

Cumprir destacar que a IMO estabeleceu padrões de desempenho para o sistema ainda nessa década e, em 2000, aprovou o regulamento revisado SOLAS V/19, que passou a aceitar o ECDIS como cumprimento da exigência de transporte de cartas náuticas. Em 2009, novas emendas ao mesmo regulamento tornaram sua utilização obrigatória, com entrada em vigor em 2011. Atualmente, o SOLAS V/19 determina que navios de passageiros de 500 toneladas de AB ou mais e navios de carga de 3.000 toneladas de AB ou mais, empregados em viagens internacionais, devem estar equipados com ECDIS, sendo a implementação faseada para embarcações já existentes (International Maritime Organization, 2010).

O ECDIS trouxe benefícios: diminuiu o número de cartas de papel a bordo e possibilitou que a equipe de passagem voltasse sua atenção a outras atividades. Somado a isso, implicou na redução de encalhes e fatalidades. A importância desse sistema pode ser comprovada por meio dos dados do relatório *Formal Safety Assessment of Electronic Chart Display and Information System*, que estima uma diminuição de cerca de 36% desses acidentes (Det Norske Veritas, 2006).



Cumprir destacar um outro estudo, realizado por estudantes de duas universidades croatas, que também reforça esses benefícios e trata da influência do equipamento na consciência situacional, seu uso e o gerenciamento das configurações de segurança. A partir dos dados obtidos em um questionário respondido por 154 marítimos ativos, 84% dos participantes concordaram que o sistema contribuiu para a segurança da navegação, enquanto 13% permaneceram neutros e apenas 3% discordaram. Assim, comprova-se a opinião positiva dos marítimos sobre o sistema, considerado uma importante ferramenta para o planejamento e execução da navegação (Hasanspahić; Brčić; Car; Žuškin, 2025).

Concomitantemente, a SOLAS incorporou a exigência de sistemas de posicionamento por satélite, consolidando o uso do GNSS (*Global Navigation Satellite System* – Sistema Global de Navegação por Satélite) como base para a navegação moderna, que passou a vigorar a partir de 1 de julho de 2002, conforme emendas na SOLAS 2000. Desde então, passou-se a exigir que todos os navios estivessem equipados com um receptor de GNSS.

Inicialmente, o GPS (*Global Positioning System* – Sistema de Posicionamento Global) foi o primeiro sistema aceito, com a posterior inclusão de outros, como o GLONASS (*Globalnaya Navigatsionnaya Sputnikovaya Sistema* – Sistema de Navegação Global por Satélite), em substituição ao radiogoniômetro. O objetivo foi assegurar maior precisão na determinação da posição da embarcação, permitindo atualização automática e contínua ao longo da viagem, bem como integração com outros sistemas de navegação de bordo (Dominica Registry, 2020).

De forma complementar, essa imposição aplicou-se imediatamente aos navios construídos após essa data, enquanto as embarcações existentes deveriam instalar o equipamento até o primeiro inquérito estatutário subsequente. Para garantir confiabilidade e padronização, a IMO publicou requisitos técnicos específicos, como a Resolução MSC.112(73), que estabelece padrões de desempenho para receptores de GPS, reforçando a navegação por satélite como instrumento essencial para a segurança marítima (International Maritime Organization, 2000; Indian Register Of Shipping, 2011).



Diante desse panorama, a evolução da Convenção SOLAS evidencia uma trajetória contínua de adaptação tecnológica, passando da radiotelegrafia e de instrumentos tradicionais até os sistemas integrados e digitais que sustentam a navegação contemporânea.

Com a finalidade de compilar esses equipamentos e sistemas e evidenciar os impactos na segurança da navegação, condensou-se as informações em um segundo quadro, indicando as principais implementações ao longo das décadas (Quadro 2).

Quadro 2 – Principais equipamentos e sistemas implementados ao longo dos anos e seus impactos na navegação.

Equipamentos/Sistemas	Ano/Implementação	Impacto
RADAR	Introduzido como requisito em 1960, com exigência progressiva para navios de maior porte. Aperfeiçoado nas emendas seguintes.	Aumentou a segurança da navegação, permitindo detecção de alvos e prevenção de colisões, especialmente em baixa visibilidade.
Agulha Giroscópica	Reconhecida como alternativa à agulha magnética. Exigência progressiva conforme porte e tipo de embarcação.	Proporcionou maior precisão na navegação, sendo fundamental para integração com piloto automático e sistemas modernos.
Piloto Automático	Exigido pela SOLAS 1974 em determinados navios.	Auxilia no controle de rumo, reduz a fadiga da tripulação e integra-se com GNSS, giroscópio e ECDIS.



GNSS	Incorporado como referência reconhecida pela SOLAS 1974. Não obrigatório em todos navios, mas amplamente adotado.	Revolucionou a navegação com posicionamento preciso e contínuo, essencial para ECDIS, AIS e VDR.
GMDSS	Tornou-se obrigatório pela Emenda SOLAS 1988.	Modernizou as comunicações de emergência marítima, substituindo o rádio de ondas médias e o uso de operadores de telégrafo.
VTS	Regulamentado de forma indireta e a implementação depende de cada Estado-membro em áreas de tráfego intenso.	Incrementou a segurança em áreas portuárias e rotas congestionadas, reduzindo colisões e otimizando operações portuárias.
VDR	Tornou-se obrigatório pela Emenda SOLAS 2000.	Permite investigações de acidentes e auditorias de segurança.
AIS	Tornou-se obrigatório pela Emenda SOLAS 2000.	Melhorou a gestão do tráfego, aumentou a consciência situacional e facilitou operações de busca e salvamento.
ECDIS	Tornou-se obrigatório pela Emenda SOLAS 2009, com implementação faseada entre	Substituiu progressivamente as cartas náuticas de papel, aumentando a precisão da



	2012 e 2018 dependendo do tipo e porte da embarcação.	navegação e reduzindo erros humanos.
--	---	--------------------------------------

Fonte: Elaboração própria (2025).

De acordo com o quadro, fica nítido o reforço oferecido pelos sistemas e equipamentos, instituídos ao longo do processo evolutivo da Convenção, na proteção de operações marítimas. O impacto dessa evolução se reflete na padronização de procedimentos e na redução de riscos de colisões, de falhas de comunicação, de perdas humanas e de acidentes em áreas de tráfego intenso, fortalecendo o compromisso da SOLAS com a segurança da navegação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do desenvolvimento normativo da SOLAS visou observar como a implementação de equipamentos e sistemas de navegação foi feita e sua contribuição para o fortalecimento da segurança no mar ao longo das revisões mencionadas. Inicialmente focada na prevenção de colisões com *icebergs*, a Convenção passou a abranger mais tópicos voltados à segurança, como sinais de socorro e serviços meteorológicos. Além disso, houve uma transição de instrumentos tradicionais para aparelhos e sistemas náuticos integrados e complexos ao longo de sua evolução.

Sob essa ótica, demonstrou-se o impacto concreto da adoção progressiva desses sistemas por meio de dados estatísticos. A redução de 65% na perda global de navios, associada ao uso do radar, bem como do ECDIS e do GMDSS, comprova o aumento do nível de eficiência das operações marítimas e a redução de colisões, encalhes e falhas na comunicação.

De maneira análoga, o uso de aparelhos e sistemas como o VDR e o AIS oferece mais precisão na determinação da posição e execução da derrota planejada. Além disso, também possibilitam maior monitoramento das operações, proporcionando a investigação aprofundada de acidentes. Desse modo, reforça-se o papel da Convenção na padronização de procedimentos relativos à navegação.



Assim, mostra-se que as prescrições da SOLAS evoluíram de forma gradual e contínua. Através de seu procedimento de aceitação tácita, garante-se a constante atualização frente a novas demandas, acompanhando as mudanças tecnológicas. Nesse contexto, a constante revisão da Convenção, por meio da adoção de emendas, a consolida como um instrumento normativo internacional voltado à preservação da vida humana e à promoção da navegação eficiente.

Por fim, a pesquisa reafirma a relevância da Convenção e sugere que estudos futuros aprofundem a análise sobre a integração de novas tecnologias emergentes, como inteligência artificial, monitoramento remoto e sistemas de navegação autônoma no contexto da segurança marítima, a fim de avaliar como tais inovações poderão ser absorvidas pela SOLAS em seu papel regulador.

5. REFERÊNCIAS

BINDEL, Serge. *Convention SOLAS: évolution de 1914 à 1974*. **Universalis**, Paris, [s.d.]. Disponível em: <https://www.universalis.fr/encyclopedie/convention-solas/2-1-evolution-de-la-convention-solas-de-1914-a-1974>. Acesso em: 27 jul. 2025.

BLOG FIRESEAL. **How the sinking of the Titanic lead to international safety regulations at sea**. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://blog.fireseal.com/how-the-sinking-of-the-titanic-lead-to-international-safety-regulations-at-sea>. Acesso em: 27 jul. 2025.

DECK OFFICER. **SOLAS documents**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://deck-officer.info/docsolas.htm>. Acesso em: 29 jul. 2025.

DET NORSKE VERITAS. **FSA-ECDIS Complete Report**. Norway: Det Norske Veritas, 2006. Disponível em: https://dvikan.no/ntnu-studentserver/reports/FSA-ECDIS-CompleteReport_02-02-2006.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

DIREÇÃO-GERAL DE RECURSOS NATURAIS, SEGURANÇA E SERVIÇOS MARÍTIMOS. **SOLAS**. Lisboa, 2022. Disponível em: <https://www.dgrm.pt/en/solas>. Acesso em: 4 set. 2025.

DOMINICA REGISTRY. **Approved Global Positioning Satellite System equipment**. Roseau, 2020. Disponível em: <https://www.dominica-registry.com/wp-content/uploads/2020/07/CD-MS-15-03-Rev01-Approved-Global-Positioning-Satellite-System-Equipment.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

DUDA, Daniel; WAWRUCH, Ryszard. The impact of major maritime accidents on the development of international regulations concerning safety of navigation and protection of the environment. **Scientific Journal of Polish Naval Academy**, v. LVIII, n. 4 (211), p. 23-44, 2017. DOI: 10.5604/01.3001.0010.6741.

GUTENBERG PROJECT. **The loss of the S. S. Titanic**. New York, 1912. Disponível em:



<https://www.gutenberg.org/files/39415/39415-h/39415-h.htm>. Acesso em: 10 ago. 2025.

HASANPAHIĆ, N.; BRČIĆ, D.; CAR, M.; ŽUŠKIN, S. From Paper to Digital: The Impact and Hidden Challenges of Mandatory ECDIS on Maritime Safety and Seafarer Practice. **TransNav - The International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 19, n. 1, p. 61-67, jun. 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/392813023_From_Paper_to_Digital_The_Impact_and_Hidden_Challenges_of_Mandatory_ECDIS_on_Maritime_Safety_and_Seafarer_Practice. Acesso em: 24 ago. 2025. DOI: 10.12716/1001.19.01.08.

HISTORY GUILD. **The Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://historyguild.org/the-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-solas>. Acesso em: 29 jul. 2025.

INDIAN REGISTER OF SHIPPING. **Performance standards for global positioning**. Mumbai, 2011. Disponível em: https://www.irclass.org/media/1211/technical_circular_no11-performance_standards-for-global-positioning.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON SAFETY OF LIFE AT SEA, 1914, Londres. **Text of the convention signed at London, January 20, 1914**. Londres: His Majesty's Stationery Office, 1914. Disponível em: <https://archive.org/details/textofconvention00inte/page/n75/mode/2up>. Acesso em: 19 jul. 2025.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON SAFETY OF LIFE AT SEA, 1929, Londres. **International Convention for the Safety of Life at Sea, 1929**. Londres: His Majesty's Stationery Office, 1932. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/506273158/SOLAS-1929-UK-Treaty-Series>. Acesso em: 19 jul. 2025.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON SAFETY OF LIFE AT SEA, 1948, Londres. **International Convention for the Safety of Life at Sea, 1948**. Londres: [s. n.], 1948. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/464267418/IMO-Code-SOLAS-1948>. Acesso em: 20 jul. 2025.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF MARINE SURVEYING. **Allianz safety and shipping review 2020 published**. Londres, 2020. Disponível em: <https://www.iims.org.uk/allianz-safety-and-shipping-review-2020-published>. Acesso em: 4 set. 2025.

INTERNATIONAL MARITIME CONSULTATIVE ORGANIZATION. **International Convention for the Safety of Life at Sea, 1960**. Londres: IMCO, 1960. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/217069131/SOLAS-60-Volume-536-1-7794-English>. Acesso em: 27 jul. 2025.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974**. Londres: IMO, 1974. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201184/volume-1184-1-18961-English.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **Electronic charts**. Londres, [s.d.].



Disponível em: <https://www.imo.org/en/ourwork/safety/pages/electroniccharts.aspx>. Acesso em: 2 set. 2025.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **History of fire protection requirements.** Londres, [s.d.]. Disponível em: <https://www.imo.org/es/ourwork/safety/pages/history-of-fire-protection-requirements.aspx>. Acesso em: 10 ago. 2025.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **IMCO Safety Conference 1960.** Londres, [s.d.]. Disponível em: <https://www.imo.org/en/knowledgecentre/conferencesmeetings/pages/imcosafcon1960-default.aspx>. Acesso em: 18 ago. 2025.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **Resolution MSC.115(73).** Londres, 2000. Disponível em: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MSCResolutions/MSC.115%2873%29.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2025.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **History of IMO.** Londres, [s.d.]. Disponível em: <https://www.imo.org/en/about/historyofimo>. Acesso em: 1 ago. 2025.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **SOLAS consolidated edition 2004.** Londres: IMO, 2004. Disponível em: https://library.arcticportal.org/1696/1/SOLAS_consolidated_edition2004.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), Consolidated edition 2010.** Londres: IMO, 2010. 129 p.

JORGE, Kamila Brochado. **O caso RMS Titanic.** 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Internacional Público e Privado e Direito da Integração) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MARITIME CYPRUS. **Recommendations on the proactive use of voyage data recorder information.** Limassol, 2020. Disponível em: <https://maritimecyprus.com/2020/11/25/recommendations-on-the-proactive-use-of-voyage-data-recorder-information>. Acesso em: 2 set. 2025.

NATIONAL GEOSPATIAL-INTELLIGENCE AGENCY. **World Port Index (Pub. 102).** Springfield, 2020. Disponível em: <https://msi.nga.mil/api/publications/download?key=16694273%2FSFH00000%2FPub102bk.pdf&type=view>. Acesso em: 13 ago. 2025.

RIVIERA MARITIME MEDIA. **Modernisation of GMDSS will improve seafarer safety.** Londres, 2017. Disponível em: <https://www.rivieramm.com/opinion/opinion/modernisation-of-gmdss-will-improve-seafarer-safety-35670>. Acesso em: 2 set. 2025.

ROYAL MUSEUMS GREENWICH. **Object: SOLAS document.** Londres, 2020. Disponível em: <https://www.rmg.co.uk/collections/objects/rmgc-object-201837>. Acesso em: 19 jul. 2025.



SHIPS AND PORTS. **The International Convention for the Safety of Life at Sea**. Lagos, 2021. Disponível em: <https://shipsandports.com.ng/the-international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SHIP TECHNOLOGY. **Ship collisions**. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.ship-technology.com/features/ship-collisions>. Acesso em: 4 set. 2025.

STEAMSHIP MUTUAL. **Black boxes in shipping**. Londres, 2003. Disponível em: https://www.steamshipmutual.com/publications/articles/03_black_boxes. Acesso em: 23 ago. 2025.

THE NATIONAL ARCHIVES. **The Convention for the Safety of Life at Sea**. Londres, 2020. Disponível em: <https://www.nationalarchives.gov.uk/explore-the-collection/stories/the-convention-for-the-safety-of-life-at-sea>. Acesso em: 28 jul. 2025.



FELICIDADE E CANSAÇO NO TRABALHO EM ALTO-MAR: REFLEXÕES FILOSÓFICAS

HAPPINESS AND TIREDNESS AT WORK ON THE HIGH SEAS: PHILOSOPHICAL REFLECTIONS

Leonardo Fernandes dos Santos

RESUMO: Este ensaio filosófico se propõe a discutir a felicidade e o cansaço de marítimos. Para isso, fundamenta-se a discussão no Guidelines on fatigue da IMO, nas filosofias de Plotino e Byung-Chul Han e em relatos de marítimos com base nos registros encontrados na literatura acadêmica brasileira. O objetivo do ensaio é problematizar e discutir o cansaço do marítimo, as causas e possíveis caminhos para a redução. Reduzir o cansaço implica em reduzir os riscos de fadiga e promover mais segurança nas operações a bordo. Uma das considerações finais é que pode existir uma inversão de valores no trabalho em alto-mar, priorizando o trabalho acima dos limites do ser humano, o que leva ao aumento da incidência de fadiga.

Palavras-chave: Filosofia; felicidade; fadiga; cansaço; Marinha Mercante.

ABSTRACT: This philosophical essay aims to discuss the happiness and tiredness of seafarers. To this end, the discussion is based on the IMO's Guidelines on Fatigue, the philosophies of Plotinus and Byung-Chul Han, and reports from seafarers based on records found in Brazilian academic literature. The objective of the essay is to problematize and discuss seafarers' tiredness, its causes, and possible ways to reduce it. Reducing tiredness implies reducing the risks of fatigue and promoting greater safety in onboard operations. One of the final considerations is that there may be a reversal of values in offshore work, prioritizing work above human limits, which leads to an increase in the incidence of fatigue.

Keywords: Philosophy; happiness; fatigue; tiredness; Merchant Navy.

1 INTRODUÇÃO

O cansaço é um dos problemas que podem ocorrer para quem trabalha embarcado na Marinha Mercante, seja em navios ou plataformas. Uma das consequências do cansaço acumulado é a fadiga, que afeta a qualidade do trabalho, reduzindo-a, o que pode aumentar o risco de acidentes. O trabalho em alto-mar tem como um dos pilares a segurança. Compreender caminhos para a redução do cansaço é avançar não somente para a qualidade de vida dos trabalhadores, mas também reduzir os riscos de fadiga e aumentar a segurança das operações.

Este ensaio filosófico objetiva problematizar o cansaço de quem trabalha em alto-mar. O que contribui para o cansaço no trabalho nesse lugar? Existem formas de reduzir esse



cansaço? Será que o trabalho embarcado é cansativo por suas características e irremediável quanto à quantidade de cansaço que causa em um trabalhador? Ou será que existem possibilidades de reduzir esse cansaço no trabalho em alto-mar?

Justifica-se a relevância deste ensaio diante das atualizações da Norma Regulamentadora No.1 (NR-1)¹, que entra em vigor a partir de maio de 2026 (Brasil, 2020, p. 4), adicionando riscos psicossociais, que envolvem a precaução quanto aos impactos mentais causados pelo trabalho e também por atos de violência, como assédio e discriminações (Colnago, 2025, p. 15-16). O que são os riscos psicossociais?

De acordo com Pereira *et al.* (2020, p. 3), a Organização Internacional do Trabalho considera como fatores psicossociais:

a interação entre ambiente, conteúdo e condições de trabalho, capacidade dos trabalhadores de atender as demandas de trabalho, necessidades e expectativas dos trabalhadores, cultura e fatores pessoais e extralaborais. Dependendo da forma como estes aspectos são percebidos ou vivenciados, eles podem afetar a saúde, o desempenho e a satisfação no trabalho

A fadiga e os seus efeitos afetam negativamente a saúde, desempenho e satisfação no trabalho, o que se relaciona aos riscos psicossociais. Na revisão sistemática de Nitari *et al.* (2022, p. 153), 12 dos 25 artigos selecionados consideram a fadiga como a principal causa de problemas mentais dos marítimos que trabalham em navios mercantes. Portanto, a fadiga é um dos riscos psicossociais que precisa ser observado zelosamente no trabalho em alto-mar.

Uma vez que este ensaio filosófico se propõe a ampliar as discussões sobre o fenômeno do cansaço em alto-mar e a felicidade do marítimo, objetiva-se que este ensaio amplie a compreensão para esse problema, auxiliando na detecção de possibilidades para o gerenciamento e redução do cansaço e fadiga a bordo.

A Marinha Mercante contém uma pluralidade de profissões, navios e plataformas. O cansaço em diferentes profissões em alto-mar pode ser muito distinto. Um cansaço de Oficial de Náutica é diferente se comparado ao cansaço de um Marinheiro de Máquinas. Do mesmo modo, uma mesma profissão, mas em diferentes tipos de navios, pode produzir cansaço também em proporção diferente. Por exemplo, o cansaço de um Oficial de Náutica que trabalha em AHTS (*Anchor Handling Tug Supply Vessel*) é diferente do cansaço de quem trabalha em um navio

¹NR-1 - Disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais.



petroleiro. Até mesmo no navio petroleiro, trabalhadores podem ter rotinas muito distintas. Quem trabalha em petroleiro com DP (*Dynamic Position System*) em operações de descarga de plataformas (*offloading*) pode ter um cansaço diferente de quem trabalha em um petroleiro que faz viagem de longo curso. Além disso, o modo de trabalhar e o estilo de vida também podem proporcionar mais ou menos cansaço.

Devido à pluralidade de contextos profissionais que a Marinha Mercante abrange em relação ao cansaço, bem como à escassez de estudos sobre a fadiga de marítimos no Brasil, esse ensaio possui limitações quanto à precisão. Com base no relato de marítimos em outros trabalhos acadêmicos, é problematizado o cansaço a bordo. Não é possível afirmar neste ensaio em quais navios ou plataformas, ou em quais profissões em alto-mar, o cansaço ou fadiga é mais ou menos incisivo. Este texto se limita a discutir o cansaço a partir dos relatos encontrados.

Na filosofia, trata-se de uma reflexão na área da ética. Essa área de estudos visa refletir sobre o comportamento do ser humano. Ela busca compreender o que é o bem ou o mal para o ser humano e quais ações o ser humano pode tomar e o que leva a agir bem ou a agir mal.

Para realizar essa reflexão filosófica, são utilizados principalmente dois filósofos: Plotino e Byung-Chul Han. Plotino foi um filósofo da antiguidade que viveu no século III. A ética de Plotino é um discurso racional em que se busca também compreender caminhos para o ser humano viver consigo mesmo (Hadot, 2010, p. 18). É a filosofia de Plotino que será o fundamento da discussão da felicidade. Ele não escreveu sobre a Marinha Mercante, nem sobre o trabalho, sua reflexão é sobre o ser humano. Byung-Chul Han, filósofo do século XXI, autor da obra *Sociedade do Cansaço*. Ele aponta motivos para a existência do cansaço na contemporaneidade, possibilita entender melhor sobre as causas do cansaço e da fadiga no contexto atual do mundo do trabalho.

Essa investigação está dividida em quatro partes. Primeiro, procura-se compreender: o que é fadiga para a IMO²? Nos segundo e terceiro momentos, são utilizadas as filosofias de Byung-Chul Han e Plotino, respectivamente, como fundamentos filosóficos para a discussão e problematização do cansaço e felicidade no trabalho em alto-mar. Na última seção, utilizam-se os relatos de marítimos no Brasil encontrados na literatura acadêmica para discutir o problema do cansaço e fadiga, buscando detectar possibilidades para uma vida feliz.

² A sigla IMO significa *International Maritime Organization*. Em português, significa “Organização Marítima Internacional”.



Convém destacar que o objetivo principal é contribuir para a discussão do cansaço e riscos de fadiga no trabalho em alto-mar, em vista da vida feliz do marítimo. A contribuição deste trabalho está em ampliar as perspectivas e proporcionar outros olhares para o marítimo. Logo, a contribuição deste texto se limita à discussão e não deve ser entendida como a proposta de soluções definitivas.

2. A FADIGA A BORDO DE ACORDO COM A IMO

De acordo com a Organização Marítima Internacional (IMO), no documento de orientações sobre a fadiga (*Guidelines on fatigue*), a fadiga é definida como:

Um estado de deficiência física e/ou mental resultando em prejuízos devido a fatores como sono inadequado, vigília prolongada, requisitos de trabalho/descanso fora de sincronia com os ritmos circadianos e esforço físico, mental ou emocional que podem prejudicar o estado de alerta e a capacidade de operar com segurança um navio ou desempenhar funções relacionadas à segurança (IMO, 2019, p. 1).³

A fadiga é uma deficiência física ou mental. Isso significa que existe um estado normal do corpo e da mente e que, por diferentes motivos, a capacidade física ou mental de uma pessoa é reduzida. A redução da capacidade física ou mental é indesejada, mas ela em si não se constitui o maior problema. Uma pessoa com fadiga em um período de descanso em casa não oferece os mesmos perigos que um trabalhador em alto-mar que demanda do corpo e da mente mais empenho e energia para realizar o seu trabalho com segurança.

O documento da IMO faz referência a alguns fatores que ocasionam fadiga: (i) sono inadequado, (ii) vigília prolongada, (iii) esforço físico, mental ou emocional e (iv) dessincronia dos ritmos circadianos devido ao ritmo de trabalho ou descanso. É próprio da natureza do ser humano permanecer um tempo acordado e um tempo dormindo, visando à saúde. A fadiga é uma situação em que existem prejuízos à saúde do ser humano, exaurindo as suas energias, de modo que se gasta mais energia do que se repõe. Ela ocorre devido a uma reposição deficiente do que foi gasto. Os fatores mencionados ressaltam a importância do sono como mecanismo natural de reposição das energias, tanto ao mencionar o sono inadequado, quanto ao se referir à vigília prolongada, que é um estado em que alguém é privado do sono.

³ Texto original: “A state of physical and/or mental impairment resulting from factors such as inadequate sleep, extended wakefulness, work/rest requirements out of sync with circadian rhythms and physical, mental or emotional exertion that can impair alertness and the ability to safely operate a ship or perform safety-related duties”.



Outros fatores relacionados à fadiga são o esforço físico, mental e emocional. Isso significa que existe gasto maior devido a esforço físico, como um trabalho que demanda muito do corpo, esforço mental, por exemplo, quando se demanda muita concentração em um trabalho, e também o esforço emocional. O que seria esse esforço emocional?

É interessante a referência ao esforço emocional como um fator que contribui para a fadiga. Nessa linha de raciocínio, existe um “gasto” nas emoções que é uma deficiência devida à dificuldade de recuperar as energias devido a esse gasto emocional. O que é possível afirmar é que existe um estado emocional do ser humano que é benéfico e outro estado que indica esse gasto.

Sobre o gasto emocional, um exemplo que pode ser dado é a irritabilidade. Pessoas fadigadas tendem a se irritar mais facilmente (Sousa; Silva; Margalho, 2021, p. 183). Dessa forma, elas tendem a causar mais estresse ou perturbação nas relações sociais, o que prejudica a qualidade das relações de trabalho a bordo. O oposto à irritabilidade seria a tranquilidade ou serenidade. Nesse sentido, alguém que consegue manter, por exemplo, a tranquilidade ou serenidade é quem consegue se recuperar deste gasto emocional.

O último elemento a ser discutido é sobre a sincronia com os ritmos circadianos. De acordo com esse mesmo documento da IMO, os seres humanos são biologicamente programados para dormir à noite e estar acordados durante o dia. Geralmente, quem trabalha à noite está sujeito a mais risco de fadiga. De acordo com estudos e investigações marítimas, a fadiga foi um dos fatores que contribuiu para acidentes dentro do período de meia-noite às seis horas (IMO, 2019, p. 9). Logo, a partir da explicação da IMO, quem trabalha no período da madrugada tende a realizar um esforço adicional e possui mais riscos de ser afetado pela fadiga, ou seja, desprende-se mais energia e, se não for recuperada adequadamente, isso pode comprometer a segurança das operações.

De acordo com a IMO, existem fatores específicos relacionados ao estilo de vida, hábitos pessoais ou atributos individuais que contribuem para a fadiga. Dos vários elementos que o documento menciona, além dos já referidos neste ensaio, podem ser destacados: medo, solidão, monotonia ou tédio, como fatores psicológicos ou emocionais. Dieta, nutrição, hidratação, exercícios físicos ou doenças, como fatores relacionados à saúde e bem-estar. Relacionamentos interpessoais no trabalho ou em casa, preocupação com objetivos da vida pessoal e conhecimento e habilidades relacionadas às atividades do trabalho, como fatores causadores de estresse, além da



carga de trabalho física e mental como outro elemento. Fatores ambientais como barulho, vibração, luz, movimento do navio, temperatura, umidade, ventilação e qualidade do ar também interferem para o surgimento da fadiga (IMO, 2019, p. 5-7).

Ao se referir ao estilo de vida, que diz respeito aos hábitos ou costumes de alguém, isso abre possibilidades para problematizar algumas causas da fadiga desses trabalhadores e investigar a relação da liberdade, as escolhas e o cansaço. Conforme Nittari *et al.* (2022, p. 151), a saúde mental de quem trabalha em alto-mar pode ser afetada por diferentes fatores. Enquanto alguns fatores não podem ser modificados por questões logísticas, outros fatores estão sujeitos ao gerenciamento. É preciso identificar que fatores são esses, visando caminhos para contribuir para a qualidade de vida em alto-mar. Por exemplo, o confinamento é uma característica do trabalho a bordo e não há como discutir a presença ou não do confinamento, bem como o regime de escala, em que um marítimo permanece tantas semanas a bordo e outras em casa. Por outro lado, fazer ou não exercício físico, hidratar-se bem ou não, assim como outras variáveis, são discutíveis.

Georgieva (2019, p. 86) comenta que o estilo de vida e hábitos profissionais são úteis para reduzir o estresse, desde alimentação regular, evitar café por pelo menos 5 horas antes de dormir, dormir o suficiente, carga de exercício físico adequado, cursos de meditação ou yoga, autoanálise e possibilidade de fazer contatos com família e amigos.

Sobre os fatores relacionados ao estilo de vida, a IMO, ao mencionar medo, solidão, monotonia ou tédio, dieta, nutrição, exercícios físicos, relacionamentos interpessoais ou preocupações com o objetivo de vida como fatores que contribuem para fadiga, é possível afirmar que as explicações do documento excedem o entendimento do senso comum, em que a falta de sono ou alta carga de trabalho são considerados os únicos motivos para a fadiga.

Se um marítimo se sentir isolado devido às diferenças culturais a bordo, isso pode ser um fator adicional para fadiga e comprometer a qualidade do trabalho. Conflitos com pessoas da família ou no trabalho também são prejudiciais. Alimentação inadequada também pode acentuar a fadiga, ou seja, não basta apenas ingerir calorias, é necessário qualidade na nutrição a bordo. É preciso observar elementos estressores e mitigá-los, como forma de reduzir o cansaço e a fadiga.

O que pode ser colocado em questão aqui é quão instruídos os marítimos estão sobre o estilo de vida para redução da fadiga. Uma coisa é existir um documento da IMO que mencione



a fadiga e problemas que podem ocasionar ou acentuar a fadiga. Outra coisa é a apropriação dos conhecimentos pelos marítimos sobre estilo de vida que pode aumentar a fadiga ou não.

Por um lado, cabe a cada ser humano usufruir da sua liberdade, optar por seu estilo de vida e realizar o cuidado de si mesmo naquilo que for possível. Por outro lado, devido às peculiaridades do trabalho em alto-mar, a falta de informação adequada assimilada à cultura de bordo sobre a relevância de certos hábitos ou costumes para redução da fadiga pode fazer com que o trabalho em alto-mar seja muito mais penoso e, conseqüentemente, aumentar os riscos de fadiga e comprometer a segurança das operações.

Desse modo, argumenta-se sobre a importância da educação humana, além da educação técnica relacionada às operações. Uma educação relacionada às boas práticas para o estilo de vida para quem trabalha em alto-mar, visando minimizar riscos de fadiga. Não se pode reduzir um bom profissional a quem somente consegue realizar operações com segurança. O excelente profissional é aquele que também consegue cuidar de si, que detém conhecimentos para cuidar bem de si mesmo naquilo que for possível, já que isso repercute para a redução da fadiga e reduz os riscos de acidentes.

A educação, por meio de treinamentos ou conscientização a partir de programa de informações sobre a saúde dos marítimos, é uma possibilidade para cuidar do bem-estar mental dos tripulantes (Georgieva, 2019, p. 87). A IMO (2019, p. 44-45) também faz referência à relevância de treinamentos sobre identificação e gerenciamento da fadiga.

Portanto, essa seção se dedicou a explicar principalmente como a IMO entende a fadiga, suas possíveis causas e as alternativas para a redução desse problema. Prossegue-se, na sequência, para a compreensão de fundamentos filosóficos, visando compreender o ser humano, o cansaço e a vida feliz.

3. A SOCIEDADE DO CANSAÇO DE BYUNG-CHUL HAN

Byung-Chul Han é filósofo e escreveu o livro *Sociedade do Cansaço*, publicado originalmente em 2010, em Berlim, Alemanha. Como o próprio título sugere, ele procura explicar o cansaço existente em nossa sociedade. Essa obra é útil para conseguir expandir a compreensão sobre o problema da fadiga de quem trabalha em alto-mar.

Han afirma que o século XXI não é definido como bacteriológico nem viral, é neuronal.



Antes da descoberta dos antibióticos no século passado, as bactérias representavam mais problemas de saúde. O que caracteriza este século são doenças como depressão, síndrome de *burnout*, transtorno de personalidade limítrofe e síndrome de hiperatividade (TDAH). Essas doenças não são infecções. Elas são infartos devido ao excesso de positividade (Han, 2015, p. 7-8).

O que é esse problema do excesso de positividade? Por que são infartos? O termo “positividade” faz contraste com o termo “negatividade”. Na filosofia de Han, esses dois termos assumem significados bem específicos e precisam ser entendidos dentro do contexto da sua obra. O problema que Han menciona não é a positividade, mas o excesso dela.

A sociedade de desempenho vai se desvinculando cada vez mais da negatividade. Justamente a desregulamentação crescente vai abolindo-a. O *poder* ilimitado é o verbo modal positivo da sociedade de desempenho. O plural coletivo da afirmação *Yes, we can* expressa precisamente o caráter de positividade da sociedade de desempenho. No lugar de proibição, mandamento ou lei, entram projeto, iniciativa e motivação (Han, 2015, p. 24).

Para entender o significado de positividade em Han, é preciso destacar a palavra “poder”. O poder se refere à capacidade que alguém tem para realizar algo. Alguém com poder detém uma energia ou vitalidade que pode ser usada para diferentes fins. A positividade a que Han se refere está vinculada a uma ideia de poder ilimitado. Na prática, ninguém tem poder ilimitado, isso é uma ilusão. Todavia, estar atento à ideia de poder ilimitado ajuda a entender o fenômeno do cansaço e das doenças neuronais.

O poder ilimitado se manifesta na sociedade do desempenho. Motivação e iniciativa são características da sociedade do desempenho, em que alguém é levado a produzir mais. Ele destaca uma expressão inglesa “*Yes, we can*”, que significa “Sim, nós podemos”, como característica da positividade. No mundo do trabalho, visando a produtividade, reconhecimento profissional e alto desempenho, pessoas são levadas a acreditar que possuem mais poder do que realmente têm.

Metaforicamente, quando o excesso de positividade se manifesta, poderíamos colocar uma lupa na mente de uma pessoa e observar as frases como “Sim, eu posso” ou “Sim, eu consigo”. Mesmo que exista algo na mente dessa pessoa dizendo que “já estou limite” ou “já passei do limite”, estarão também marcadamente presentes nessa mente essas frases de ser capaz, de que pode ainda mais, é superação ou desafio.

Ao se observar as condições físicas dessa pessoa, não necessariamente encontraríamos



alguém com plena saúde. Han faz referência à síndrome de *burnout*, que é esgotamento físico e mental, caracterizada por uma fadiga extrema. Assim, alguém que desenvolveu essa doença, com base em Han, teve em sua mente frequentemente frases similares como “Sim, eu posso” ou “Sim, eu consigo”, buscando superar-se.

Por que ocorre esse esgotamento excessivo? Não há um contentamento pelo que essa pessoa faz. Ela é estimulada a superar a si mesma, a aumentar a meta. É um desafio profissional a ser superado. Até que chega um momento que sucumbe, sofre o colapso psíquico chamado de *burnout* (esgotamento) (Bernabé; Marques, 2022, p. 124).

Convém ressaltar que o problema não é crença na capacidade de si mesmo em fazer algo. É quando, devido ao sistema em que a pessoa está inserida, tal como a responsabilidade das tarefas de trabalho, alguém é exigido a fazer mais do que a natureza humana pode oferecer e se manter em condições saudáveis. É possível dizer que esse excesso de positividade, quando se pede a um trabalhador fazer mais do que ele pode fazer, leva a pessoa a escombros. Os escombros são restos ou destroços de um prédio que caiu. Nesse sentido, o excesso de positividade faz ruir a parte psíquica do ser humano: “o sujeito de desempenho se destrói nas vitórias” (Han, 2025, p. 102). Conforme Pereira *et al.* (2020, p. 2), o discurso de excelência reforça o individualismo, aumenta o cansaço e causa danos à saúde mental dos trabalhadores.

Segundo Han,

a violência *sistêmica* inerente à sociedade de desempenho, que produz *infartos psíquicos*. O que causa a depressão do esgotamento não é o imperativo de obedecer apenas a si mesmo, mas a *pressão de desempenho*. Visto a partir daqui, a Síndrome de Burnout não expressa o *si-mesmo* esgotado, mas antes a alma consumida [...] O que torna doente, na realidade, não é o excesso de responsabilidade e iniciativa, mas o imperativo do desempenho como um novo *mandato* da sociedade pós-moderna do trabalho (Han, 2015, p. 27).

Essa positividade em excesso produz infartos psíquicos. Um infarto significa um bloqueio em um canal, que impede a passagem normal de alguma coisa. Um infarto no corpo ocorre quando há um bloqueio na via de circulação do sangue, ocasionando problemas na circulação sanguínea.

Um infarto psíquico faz referência à existência de algo de essencial no ser humano que contribui para a sua recuperação e que é bloqueado, ocasionando problemas. Enquanto algumas atividades gastam energia e provocam o cansaço mental, outras atividades promovem a recuperação. Existe uma circulação e alternância nesse fluxo mental entre gasto e recuperação. É



possível entender um infarto psíquico quando se faz referência a esse bloqueio no fluxo de recuperação da mente. Como consequência, devido a esse esgotamento, aparecem doenças como a depressão pelo esgotamento ou a síndrome de *burnout*.

Para entender o que faz alguém realizar essa violência da positividade, Han faz referência à violência sistêmica. É o sistema da sociedade do desempenho, que exige de uma pessoa a pressão por desempenho. É imperativo destacar que o problema não é uma necessidade de desempenho de alguém. Pessoas precisam realizar um bom desempenho profissional. O problema que Han aponta é quando essa pressão por desempenho excede os limites da natureza humana. É um exceder os limites de reposição natural de energia mental. Em uma analogia, é como se alguém gastasse mais calorias do que consome. O sistema de trabalho impõe que alguém viva de uma forma com mais gastos psíquicos do que a recuperação, entendendo que é normal, é preciso ser produtivo e é necessário mais motivação.

A partir do entendimento de Han, é possível afirmar que ele critica essa motivação superficial ou produtividade de curto prazo que fomenta cada vez mais as pessoas a terem mentalidade positiva de que querem e podem mais, interiorizando essa mentalidade de desempenho, enganando-as a si mesmas quanto à sua própria natureza. É uma forma de psicopoder, que influencia o ser humano por dentro (Pinto; Chevitarese, 2023, p. 5). Essa pressão por desempenho leva o ser humano a uma destruição psíquica.

A motivação é superficial ou a produtividade é de curto prazo pelo motivo de uma pessoa não conseguir sustentar essa rotina no longo prazo. A sua parte psíquica entra em ruínas e, devido ao adoecimento, ela pode ser afastada do trabalho, deixando de produzir.

Logo, é possível afirmar que esse sistema é violento, já que impede uma resposta contrária do sujeito. O ser humano tem limites. Na verdade, ele não pode mais, e não convém superar os seus limites humanos em troca de uma produtividade de curto prazo. É preciso menos desempenho e mais respeito às limitações da própria natureza humana.

O que é necessário é menos desempenho, menos produtividade e mais observação da própria natureza humana, dos seus limites e dos mecanismos de recuperação. É nessa linha de raciocínio que Han justifica que as patologias do século XXI são as doenças neuronais, cuja uma das causas é a pressão do sistema por mais desempenho e produzir mais, sendo que essa pressão por desempenho não é somente externa.



Essa é uma pressão por uma interiorização por motivação e mais desempenho, de fazer crer que se pode fazer mais. Dessa forma, é preciso menos culpa e inferiorização quando se percebe que atingiu os seus limites, menos violência pela pressão por desempenho.⁴

Han faz referência à positividade, que se opõe à negatividade. O que seria a negatividade?

Há duas formas de potência. A potência positiva é a potência de fazer alguma coisa. A potência negativa, ao contrário, é a potência de não fazer, para falar com Nietzsche; para dizer não. [...] Se possuíssemos apenas a potência de fazer algo e não tivéssemos a potência de não fazer, incorreríamos numa hiperatividade fatal. Se tivéssemos apenas a potência de pensar algo, o pensamento estaria disperso numa quantidade infinita de objetos. Seria impossível haver *reflexão* (*Nachdenken*), pois a potência positiva, o excesso de positividade, só admite o *continuar pensando* (*Fortdenken*). A negatividade do *não-para* é também um traço essencial da contemplação (Han, 2015, p. 56-57).

Potência se relaciona ao poder, que é a capacidade de realizar algo. Para Han, existem duas potências e com efeitos opostos. A potência positiva direciona para fazer alguma coisa e a potência negativa direciona para o não fazer. É preciso não confundir impotência com a potência negativa. A impotência diz respeito à não capacidade de realizar algo. A potência negativa se refere a uma capacidade, só que de não fazer.

Para exemplificar as duas potências, Han explica que se houvesse somente a potência positiva, sem a potência negativa, em um sentido ideal e hipotético, uma pessoa entraria em uma hiperatividade fatal. Hiperatividade já sempre se direciona à capacidade de fazer algo. Fatal, já que a reflexão e a contemplação, que dizem respeito a uma atenção para si mesmo, para o interior de si, não seriam possíveis. Em suma, enquanto a potência positiva direciona para o externo, a potência negativa direciona para o interno.

No contexto da fadiga, é possível afirmar que existe um excesso de positividade, uma valorização sempre da motivação e do desempenho exageradamente, e um desestímulo à potência negativa, relacionada a um não fazer. Não se deve confundir o não fazer com preguiça, isto é, uma aversão ao trabalho ou falta de empenho para realização das atividades laborais. O não fazer está dentro de uma potência negativa, ou seja, existe um poder para o não fazer.

Não é possível dizer com precisão a quantidade de tempo necessária para a potência negativa, visando o equilíbrio e bem-estar do ser humano. O perceptível é quando ocorre o

⁴ “Frente ao eu-ideal, o eu real aparece como fracassado, acossado por suas autorreprimendas” (Han, 2025, p. 102). Por não conseguir atingir o ideal de bem, socialmente construído pela sociedade do desempenho, aquele que adoece pela fadiga e esgotamento não somente sofre pela condição, mas também se inferioriza.



desequilíbrio entre essas duas potências, sendo a fadiga uma das possíveis consequências.

De acordo com Han, uma das características essenciais da contemplação é a negatividade. O que é a contemplação?

A vita contemplativa pressupõe uma pedagogia específica do ver. [...] Aprender a *ver* significa “habituar o olho ao descanso, à paciência, ao deixar-aproximar-se-de-si”, isto é, capacitar o olho a uma atenção profunda e contemplativa, a um olhar demorado e lento (Han, 2015, p. 80).

Ao dizer que a vida contemplativa é uma pedagogia específica do ver, isso significa que a vida contemplativa não é algo autoevidente. Não é tão fácil ou tão óbvio de se aprender. É necessária uma educação para aprender a ver os elementos desse tipo de vida.

Alguém educado para a vida contemplativa consegue habituar o olho ao descanso, à paciência e permitir aproximar-se de si mesmo. Tratando-se de potência da negatividade, o que Han chama atenção é para a educação como meio para desenvolver essa potência.

Pode ser estranho falar em contato de si consigo mesmo. O ser humano tem um corpo e essa mente pode se direcionar ao exterior ou ao interior. É natural da mente esses dois tipos de direção. O problema é quando ela se direciona excessivamente para o exterior e é impedida da direção para o interior. A consequência é alguém estar distante de si mesmo.

A sociedade do desempenho, ao fomentar o excesso de positividade no sujeito, isto é, o excesso de desempenho, direcionando muita energia e motivação para produzir mais, excede os limites da natureza humana na medida em que afasta o ser humano do contato consigo mesmo. A mente está fortemente direcionada ao externo e com dificuldades de direção ao interno. Isso acarreta problemas: “precisamente a perda da capacidade contemplativa [...] é corresponsável pela histeria e nervosismo da sociedade ativa e moderna” (Han, 2015, p. 50).

Desse modo, Han aponta o problema do excesso de positividade na sociedade do desempenho como um fator que leva as pessoas a adoecerem psiquicamente. É uma cultura de adoecimento. O processo ocorre por meio da interiorização do excesso de positividade por alguém, levando ao excesso de motivação e desempenho, uma dificuldade de autorregulação interna, escondendo de si mesmo os seus limites, porque o sistema exige. Ao não poder frear a si mesmo, essa pessoa é levada ao esgotamento. Ressalta-se que o problema apontado por Han não é a busca por produtividade, motivação, desempenho ou excelência profissional. É quando



essa busca excede os limites humanos que faz as pessoas adoecerem. O problema não é a positividade, é o excesso dela.

4. PLOTINO, SERENIDADE E A VIDA FELIZ

Na *Sociedade do Cansaço*, Han busca compreender o que é o ser humano. Ele utiliza conceitos como positividade e negatividade. Explica o problema do excesso de positividade na atualidade. O sentido da negatividade em Han, a potência negativa, a vida contemplativa, bem como as ideias do ser humano ter contato consigo mesmo, podem ser ideias difíceis de entender, já que o predominante na sociedade é o excesso de positividade.

Como esses são conceitos importantes, convém um aprofundamento neles, que será feito por meio da filosofia de Plotino, filósofo que viveu no século III EC. Isso ajudará a dar sustentação para reflexões filosóficas na próxima seção sobre felicidade e cansaço do trabalhador na Marinha Mercante.

Sobre a saúde mental no contexto marítimo, Nittari *et al.* (2022, p. 151) realizaram uma revisão sistemática sobre fatores que afetam a saúde mental dos marítimos a bordo de navios mercantes. Para eles, o conceito de saúde mental não pode ser reduzido à ausência de doenças, é mais amplo e indica um bem-estar do sujeito e viver consigo mesmo pacificamente. A explicação de Nittari *et al.* é útil para refletir possibilidades de articulação do significado de felicidade para Plotino, que está relacionada a viver com serenidade ou tranquilidade consigo mesmo, com o contexto marítimo.

O que é a felicidade para Plotino? Ela é a mesma coisa que prazer ou alegria? Ou felicidade é diferente de momentos de prazer? Para esse filósofo, a felicidade não é igual ao momento de prazer (*En. I, 5 [36], 4*)⁵. Ser feliz significa ser virtuoso (*En. I, 5 [36], 6*). Nesse sentido, a felicidade pode ser entendida como um tipo específico de prazer, mas não pode ser confundida com qualquer momento de prazer. É um prazer na virtude, em seus próprios comportamentos e atitudes, ou seja, um prazer naquilo que reside no próprio ser humano.

⁵ Filósofos da antiguidade, como Plotino, Aristóteles, Platão e outros, são citados de modo diferente do sistema da ABNT: autor, ano e página. Nessa referência, *En.* Significa *Enéadas*, nome da obra de Plotino. “I” significa que é o primeiro volume. O “5 [36]” se refere ao quinto tratado da *Enéada* I ou 36º tratado do total dos 54. O “4” indica que é o quarto capítulo do tratado 5 [36].



Para ficar mais fácil de entender, pode-se dizer que a felicidade (*eudaimonein*)⁶ de Plotino é uma felicidade duradoura que não se altera facilmente, por causa das virtudes de uma pessoa, que também não se alteram facilmente. Virtudes relacionadas ao comportamento se desenvolvem por meio de hábitos e demandam tempo para serem alteradas.

Alguém pode comer um lanche saboroso, isso é um momento de prazer para Plotino e não é a felicidade (*En. I, 5 [36], 8*). Um hábito que proporciona cuidados com o corpo por meio da alimentação é uma virtude e contribui para a felicidade. O prazer nesta atitude virtuosa, esse bom comportamento de cuidar de si mesmo, do próprio corpo, favorece a vida feliz. Destaca-se que o prazer maior está no hábito, sendo o principal para a felicidade. O prazer no sabor da comida é um prazer secundário. Existe uma satisfação ao proporcionar um estado de tranquilidade ou serenidade em si mesmo, há esse contentamento. Essa é a ideia de virtude para Plotino. Quem realiza esse tipo de atitude é o sábio (*En. I, 5 [36], 10*). Portanto, ser feliz para Plotino é um convite às pessoas se tornarem sábias.

Conforme Plotino, “o sábio está voltado para o interior” (*En. I, 4 [46], 11*). Isso significa dizer que a atenção do sábio está direcionada para si mesmo, para seu interior. A partir da filosofia de Han, é possível afirmar que o sábio realiza a potência negativa. De acordo com Plotino, para conseguir direcionar essa atenção para o interior, ele precisa de uma tranquilidade interna. O exemplo de ficar contente pelo bem de outras pessoas, o exercício de uma virtude, produz também uma tranquilidade interna e facilita a atenção para o seu interior devido ao estado de tranquilidade.

Em Plotino, “O cuidado de si se revela como uma busca pela tranquilidade, um preparo para que o interior de alguém esteja sem agitação” (Santos, 2025, p. 25). Portanto, essa atenção para o interior não se dá espontaneamente, é preciso um aprendizado, o que Han diria sobre a pedagogia do ver (Han, 2015, p. 80). É necessária uma educação, uma reflexão crítica sobre a existência humana, tomando como parâmetro a serenidade ou tranquilidade de modo mais duradouro.

Se for pensando: o que é o ser humano? Qual é o sentido da existência humana? Para

⁶ *Eudaimonein* é a transliteração do termo em grego εὐδαιμονεῖν. Essa palavra pode ser traduzida por ser feliz ou felicidade.



Plotino, é preciso observar a virtude. Quem é virtuoso para Plotino mostra uma serenidade mental. O sábio tem prazer com esse estado de serenidade (Marsola, 2008, p. 71). A serenidade ou essa quietude interior possibilita ao ser humano investigar a si mesmo (Brandão, 2013, p. 95). O modo como o ser humano se relaciona com as pessoas também é uma característica do sábio, já que o sábio fica contente pelo bem que outras pessoas receberam (*En. I, 5 [36], 10*).

Toda pessoa possui atenção para o exterior e deseja coisas exteriores. Para Plotino, o problema é quando essa atenção está demasiadamente voltada para o exterior. Ao afastar-se da atenção para o interior, isso também o afasta da sua tranquilidade. O desejo desmedido por coisas externas (*En. I, 6 [1], 5*), o que na atualidade poderíamos dizer que o excesso de tarefas devido a demandas do trabalho é um fator que dificulta alguém vivenciar a tranquilidade e voltar-se para si mesmo. Ao afastar-se da tranquilidade, dá-se lugar à agitação e emoções relacionadas a perturbação interna, como a ira ou medo.

O problema não é a atenção voltada para o exterior ou as demandas do trabalho. O inconveniente é esse excesso para o exterior, essa demanda desmedida que dificulta o voltar-se para si mesmo. Uma busca forte pelo que está no exterior em vez do interior leva a um esquecimento de si mesmo.⁷ Logo, um trabalho que respeite a natureza humana deve ajudá-lo a conseguir ter mais dessa atenção a si mesmo, a vivenciar mais a serenidade.

O eu autêntico em Plotino é diferente do eu autêntico na psicologia. Esse eu é “apenas descoberto quando os vários modos e objetos de cognição são progressivamente retirados” (Rappe, 2017, p. 315). Conforme Han, a negatividade é um traço essencial para contemplação (Han, 2015, p. 57). Logo, pode-se dizer que a negatividade é essencial para possibilitar ao ser humano conhecer a si mesmo e descobrir o eu autêntico em Plotino.

A interpretação realizada é que tanto Han quanto Plotino apontam para o problema da atenção direcionada excessivamente para o exterior. É necessário esse repouso, o descanso, uma educação ao olhar e o ver para o interior. É preciso que a sociedade do desempenho seja contrabalançada pelo desenvolvimento de uma sociedade da serenidade.

As virtudes de autodesenvolvimento na sociedade do desempenho em que o sujeito

⁷ De acordo com o “Esquema 5 – Fluxo e predominância da atenção em função da beleza da alma” (Santos, 2025, p. 113).



precisa ser multitarefas ou hiperprodutivo, louváveis pela dinâmica social e econômica da contemporaneidade, são um modo raso de viver, que leva ao adoecimento (Pinto; Chevitarese, 2023, p. 10). A ideia de virtude em Plotino segue no rumo oposto. A virtude precisa levar à tranquilidade ou à serenidade, o que irá proporcionar um modo de viver profundo e autêntico. A virtude no mundo do trabalho precisa considerar também a serenidade do trabalhador.

5 UM DIÁLOGO FILOSÓFICO SOBRE FELICIDADE E CANSAÇO A BORDO, A PARTIR DA FALA DE MARÍTIMOS

Esta seção se propõe a utilizar a literatura acadêmica sobre o trabalho em alto-mar para trazer à discussão o problema do cansaço ou fadiga. Foram encontrados textos que transcreveram a fala de marítimos sobre como é o trabalho e o viver a bordo.⁸ A partir da fala desses marítimos, estabeleceu-se um diálogo com os fundamentos filosóficos de Plotino e Han já abordados neste trabalho. Esse foi um caminho metodológico utilizado para problematizar o cansaço e avaliar possíveis atitudes para a redução do problema do cansaço e da fadiga dos marítimos.

Esse diálogo possui limitações e representa uma perspectiva parcial da realidade marítima. São poucas falas que são utilizadas, até pela escassez de trabalhos acadêmicos no Brasil. Dessa forma, as reflexões filosóficas devem ser entendidas como possibilidades de interpretação da relação do ser humano com o trabalho em alto-mar.

5.1 Liderança e Cultura de Trabalho

Essa seção aborda relatos sobre a liderança e o modo de ver o trabalho. Existem relatos de que é necessário mais respeito ao horário de serviço. O exemplo utilizado foi o pedido de lideranças, como comandante, imediato ou chefe de máquinas, que pedem coisas para fazer fora do horário de serviço. Há relato também de que as lideranças possuem uma visão errônea de que extrapolar as horas trabalhadas faz com que o oficial seja melhor. Além disso, existem atividades que precisam ser feitas fora do horário de serviço, como manobras. Outro exemplo

⁸ Para consultar os relatos, verificar a partir da referência da “autor, ano, página” da ABNT quando for realizada a referência a um relato e verificar a citação transcrita do relato no artigo ou dissertação de que foi retirado o relato.



é sobre conversas nos corredores e chamadas constantes no fonoclama (Sousa; Silva; Margalho, 2021, p. 196-198).

Os relatos sinalizam para um maior respeito à cultura de descanso no trabalho em alto-mar. É destacada a importância das lideranças de bordo, como comandante, imediato e chefe de máquinas, que podem interferir para o aumento ou redução da qualidade do período de descanso do trabalhador. Pessoas em posições superiores na hierarquia exercem mais influências na cultura de viver e de trabalho da embarcação. Portanto, as lideranças podem interferir para o aumento do excesso de positividade no trabalho em alto-mar, favorecendo o adoecimento de pessoas dentro da tripulação. Ou, elas também podem atuar para a redução da fadiga e cansaço do trabalho do marítimo.

O poder das lideranças a bordo é limitado. O que se ressalta é, nos limites desse poder, o que pode ser feito pelas lideranças para favorecer mais descanso aos trabalhadores? Os relatos comentam sobre a valorização do período de descanso, ou seja, a valorização do bom profissional que trabalha de forma prudente e não trabalha excessivamente, além da redução máxima das interrupções no período de descanso. A partir de Han, isso seria uma valorização da potência negativa e contribuiria para mais tranquilidade e descanso.

Se se considera como virtude essa valorização do excesso de trabalho em alto-mar, na medida em que se gasta mais energia do que se possibilita recuperar, isso acaba atuando como uma atitude que favorece o adoecimento. Seria uma atitude mais virtuosa agir em favor do respeito das limitações do ser humano, no que for possível, e possibilitar mais tranquilidade a quem precisa descansar.

Desse modo, existe a importância de as lideranças, como comandante, imediato e chefe de máquinas, exercerem com mais afincado e obstinação a valorização do período de descanso do marítimo. O resultado buscado é maior qualidade no descanso e redução dos riscos de fadiga durante o período de embarque, o que contribui para aumento da segurança nas operações. A partir da filosofia de Plotino, é importante que os marítimos vivenciem mais serenidade, em vista de uma vida feliz.

5.2 Exploração Pelo Sistema



Existem relatos que apontam para as dificuldades de descansar devido à escala de seis horas de trabalho por seis horas de descanso (Carvalho, 2010, p. 33-34)⁹. Outro relato considera tão exaustiva essa escala que considera que a escala seis horas por seis horas deveria ser proibida e uma garantia de que cada oficial tenha pelo menos oito horas de descanso (Sousa; Silva; Margalho, 2021, p. 197). Ao que se compreende, seriam oito horas de descanso diretas.¹⁰ Outro relato também afirma que o ideal seria o quarto de 4 horas, já que o trabalho cansa física e mentalmente (Carvalho, 2010, p. 37-38) Há um relato de um marítimo que comenta que houve um embarque em que ele precisou trabalhar na maioria dos dias durante o seu período de descanso a bordo por causa de manobras e isso o levou a ficar bastante estressado e causar confusão com as pessoas, já que estava dormindo muito pouco (Mello, 2022, p. 108). De acordo com a IMO (2019, p. 35), comportamentos antissociais, redução na tolerância ou alterações no humor irregulares ou atípicas, como irritações, são sintomas da fadiga.¹¹

A partir desses relatos e com base no conceito de excesso de positividade em Han, o que parece é existir uma violência pelo excesso de positividade a esse profissional que vivencia essa escala de trabalho. É possível inferir que existe uma demanda de produção além de uma capacidade saudável do ser humano. Há também uma valorização excessiva da potência positiva em detrimento da potência negativa, que dificulta o ser humano descansar e voltar-se para si mesmo.

Conforme a IMO (2019, p. 26) “Os marítimos são obrigados não só a trabalhar, mas também a viver a bordo de um navio. Por isso, garantir um ambiente saudável a bordo é crucial para minimizar os riscos de fadiga”.¹² Essa citação diz que é necessário proporcionar um

⁹ Quando é adotada a escala seis horas por seis horas, dentro das vinte e quatro horas que compõem um dia, um marítimo trabalha seis horas para depois ter seis horas de descanso. Por exemplo, das 00 horas até às 06 horas e das 12 horas até às 18 horas, ele trabalha. Das 06 horas até às 12 horas e das 18 horas até às 24 horas, ele descansa.

¹⁰ Quando ocorre o serviço de quarto, alguém trabalha, por exemplo, das 00 horas até às 04 horas e das 12 horas até às 16 horas. Entre as 04 horas e as 12 horas, perfazem 08 horas de descanso.

¹¹ Texto original: “How to recognize fatigue (signs/symptoms)? [...] behavioural: .1 decreased tolerance and/or anti-social behaviour; .2 irregular/atypical mood changes (examples are irritability, tiredness and/or depression)” (IMO, 2019, p. 34-35).

¹² Texto original: “Seafarers are required not only to work but also to live on board a ship. Hence, ensuring a healthy shipboard environment is crucial to minimizing the risks of fatigue”.



ambiente saudável para se viver em alto-mar. É preciso viver primeiro e, dentro do período de vida, ser possível realizar o trabalho.

A partir da compreensão de ser humano em Han e Plotino e buscando interpretar os relatos, afirma-se sobre a possibilidade dessa escala de trabalho de seis horas por seis horas ser enquadrada como um estilo de trabalho desumano. Ao que parece, não haveria sentido no relato do marítimo para abolir essa escala, se estivesse proporcionando bem-estar. Além disso, a quantidade de demanda de trabalho fora do horário também é desumana quando ocasiona fadiga.

O que significa o trabalho ser desumano? O ser humano possui limites físicos, mentais ou emocionais. O trabalho é desumano na medida em que se exalta a produção e o trabalho acima daquilo que um ser humano pode suportar em condições saudáveis. Não direciona o ser humano para a vida e a saúde, mas para o adoecimento. Com base em Plotino, é virtude aquilo que promove a tranquilidade ou serenidade, possibilita ao ser humano voltar-se para si mesmo. Isso é favorecer uma boa existência humana. É um vício¹³ o trabalho quando favorece a irritabilidade e o esgotamento, um excesso de atividades que dificultam ou impedem o ser humano de voltar-se para si. Ao prejudicar a parte mental do ser humano e de modo regular, pode-se afirmar que exercem-se atitudes desumanas.

Parece que existe um entendimento de que é normal o trabalho excessivo quando se está embarcado, quando, na verdade, não é normal. O próprio documento da IMO diz que os marítimos precisam viver a bordo e não somente trabalhar. Viver a bordo é conseguir desfrutar de boas emoções em si, como a serenidade.

Uma possível interpretação é que se superestima a capacidade de pessoas manterem o regime de trabalho de seis horas por seis horas, já que depois eles irão ter um período de descanso prolongado quando desembarcarem. Nessa linha de raciocínio, parece ser legítimo sugar as energias de quem está trabalhando a bordo, porque é justo que esse trabalhador usufrua de um descanso prolongado de dias ou semanas no desembarque.

¹³O vício se opõe à virtude.



Conforme Han, “o sujeito de desempenho se destrói nas vitórias” (Han, 2025, p. 102). Pode ser uma vitória executar o trabalho com segurança e não ter estatísticas de acidentes. Só que a saúde desse trabalhador pode estar sendo destruída em cada vitória contada de operações seguras.

Raciocínio semelhante se aplica a outro marítimo que precisa trabalhar várias vezes fora do seu período de descanso, a ponto de se irritar demais com as pessoas. Com base no documento da IMO sobre fadiga, o marítimo também precisa viver a bordo e usufruir de um ambiente saudável. Ou seja, não se destruir ao desempenhar suas funções. Viver de modo saudável implica possibilitar que as pessoas consigam descansar e vivenciar melhores relações no trabalho.

É perigoso o discurso pelas aparências que diz que as pessoas precisam não violentar verbalmente as outras pessoas no trabalho, ou não se irritar, quando, em essência, o sistema de trabalho é violento. A partir da filosofia de Han, a violência pelo excesso de positividade drena as energias do indivíduo, colocando-as em um alto nível de cansaço, levando-as ao esgotamento (Han, 2015, p. 27). Exige-se que eu marítimo seja civilizado e educado, enquanto o sistema não é nem civilizado e nem educado com a saúde do trabalhador. Trata-o com brutalidade.

Além disso, o esgotamento pode provocar conflito interior no trabalhador. Por um lado, ele não quer brigar com os outros. Por outro lado, por causa da fadiga, torna-se irritadiço, provoca conflitos, aumenta o desgaste emocional de outras pessoas no trabalho, o que compromete a qualidade de vida e vontade de trabalhar. Primeiro, ele é violentado pelo sistema. Na sequência, ele violenta outras pessoas, não porque quer, mas devido ao seu estado psicológico irritadiço. Terceiro, ele pode violentar a si mesmo, já que pode se cobrar e se culpar pelo comportamento inadequado com as outras pessoas. Provoca-se, pois, uma ruína psíquica, desencadeada pelo sistema. Na filosofia de Han, seriam os infartos psíquicos, devido à pressão por desempenho (Han, 2015, p. 27).

Logo, confunde-se o sentido da vida em alto-mar, reduz-se a vida em alto-mar a viver em função do trabalho. Priorizar o trabalho acima da vida. Vida não é sobre não ter acidentes letais. Os danos psicológicos também são danos à vida. Por mais que seja preciso trabalhar em alto-mar, precisa-se colocar a vida, no sentido de corpo e também da mente, em primeiro lugar.



Com base na compreensão de felicidade para Plotino, poder-se-ia dizer que ser feliz no viver e trabalhar em alto-mar é também promover condições para que a serenidade possa estar mais presente na vida das pessoas durante o período em que estão embarcadas.

5.3 O Rótulo de Mau Trabalhador

De acordo com um relato, existe uma visão negativa de o marítimo ser rotulado por não se dedicar o bastante ao trabalho. Assim, entende-se que ele é sem compromisso com o trabalho. Alguém pode estar cansado, com um problema ou chateado, e não está cem por cento apto para desenvolver as atividades a bordo (Mello, 2022, p. 112). Outro relato diz que, na cultura da Marinha Mercante brasileira, quem trabalha a bordo é ensinado a deixar os pontos fracos de lado e focar somente no trabalho. É trabalhar mesmo cansado, com muito sono, ou tendo passado noites acordados (Mello, 2022, p. 112).

De acordo com a IMO (2019, p. 44), ao se realizar uma formação sobre a conscientização da fadiga, um dos elementos indicados nesse curso é “uma consciência da fadiga e a aceitação de que todos sentem fadiga – não se trata de uma falha ou fraqueza pessoal”.¹⁴ Coloca-se como ponto de discussão a diferença entre um documento oficial da IMO que explica que a fadiga não é uma falha ou fraqueza pessoal e uma cultura de trabalho em uma embarcação em que pessoas são inibidas e rotuladas de mau trabalhador por questionarem o excesso de trabalho ou estarem fadigadas.

No trabalho em alto-mar, ainda existe um agravante. Devido ao confinamento e isolamento social, torna-se mais difícil a fiscalização das rotinas em alto-mar por outras pessoas externas à tripulação. Em tripulações menores, o poder fica mais concentrado na mão de poucas pessoas.

Esses relatos apontam para questões culturais sobre o que é entendido como bom e mau trabalhador marítimo. Han comenta sobre a interiorização de quem é bom trabalhador na sociedade do desempenho. A produtividade e o desempenho devem estar presentes, não moderadamente, mas excessivamente. O trabalhador precisa ser obediente (Han, 2015, p. 23-

¹⁴ Texto original: “*an awareness of fatigue and an acceptance that everyone experiences fatigue – it is not a personal shortcoming or weakness*”.



24). Ou seja, mesmo cansado, o ser humano, precisando descansar e se recuperar, devido ao sistema e à cultura da sociedade do desempenho que as pessoas interiorizam, não pode se mostrar fraco.

Convém problematizar aqui o significado de trabalhador fraco. Para Plotino, o ser humano que é feliz é sábio e tem prazer na serenidade. Uma das atitudes do sábio é voltar-se para o seu interior, o que demanda serenidade ou tranquilidade interna. O excesso de trabalho, esse excessivo voltar-se para o exterior para ter que realizar diversas atividades, pode provocar a fadiga, causar irritabilidade e distanciar uma pessoa do estado de serenidade ou tranquilidade consigo mesma.

Acompanhado do significado do trabalhador fraco, existe um sistema que privilegia o trabalho acima do ser humano. Transforma esse trabalhador em uma coisa. Desumaniza esse trabalhador. Aumenta a sua agitação interna e irritabilidade. Rotula-o como fraco por dizer que está cansado e precisa trabalhar. Existe, pois, uma inversão de valores no que se refere ao significado de ser humano.

Essa não é escravidão no Brasil do século XIX, já que o marítimo é livre para trabalhar e não é um trabalho forçado. Afinal, o marítimo escolheu e pediu para ser empregado e recebe dinheiro para isso. É livre para sair e pedir demissão. Entretanto, isso não significa que, ao observar estritamente o bem-estar e saúde desse trabalhador, ele esteja bem. Esse rótulo de mau trabalhador que precisa trabalhar excessivamente mesmo fadigado, entendendo isso como normal, lembra em algum grau a escravidão. De fato, é muito distinta da escravidão no século XIX. Só que, tal como o escravo de séculos atrás, que precisa trabalhar mesmo que o corpo e mente não aguentem, o marítimo também vivencia essa situação ao trabalhar fadigado.

As condições de trabalho precisam proporcionar mais serenidade. É fundamental que o sistema possibilite que as pessoas possam desenvolver a sabedoria e o cuidado de si mesmas. É priorizar primeiro o ser humano, reconhecendo os limites da carga de trabalho. A segurança a bordo não pode ser reduzida à segurança física e à não existência de acidentes. Convém que o significado de segurança também seja ampliado para proporcionar mais serenidade, menos fadiga e menos irritação. Logo, ressalta-se a importância da educação da tripulação e das lideranças, para se reduzir a cultura de excesso de positividade a bordo que acentua o



esgotamento e humilha aquele que está em fadiga.¹⁵ Além disso, é preciso questionar as condições de trabalho, se a quantidade de pessoas é adequada para executar as funções.

5.4 Isolamento Social e Estresse

De acordo com a IMO, “circunstâncias pessoais (por exemplo, problemas familiares, saudade de casa, isolamento)”, conflitos familiares ou solidão podem ocasionar estresse, dificultar a capacidade de dormir e ocasionar fadiga (IMO, 2019, p. 11-12). O marítimo, além de estar em um ambiente confinado em alto-mar, pode experimentar o nível adicional de isolamento social devido às relações de trabalho.

De acordo com os relatos, a relação de colegas de trabalho limita as interações sociais (Mello, 2022, p. 94-95). Parece que o problema não é essa limitação das conversas relacionadas ao trabalho, mas o longo período que alguém permanece nesta situação, podendo ser de 14 dias, semanas ou até meses. É diferente de quem trabalha em terra que, pela facilidade de comunicação por telefone ou internet, além da liberdade de locomoção no período de descanso, consegue interagir com outras pessoas fora do ambiente de trabalho.

Uma vez que o círculo social é restrito por dias ou semanas durante o confinamento, um questionamento que pode ser feito é sobre como aprimorar a qualidade das relações sociais para quem trabalha em regime de confinamento, como forma de reduzir a solidão e estresse. Com base na filosofia de Plotino, o que proporciona mais serenidade nas relações de convivência a bordo contribui para mais felicidade. A partir da filosofia de Han, o excesso de positividade, levando sempre a mais motivação ao trabalho além das horas de trabalho, essa desvalorização do descanso, pode contribuir para cansaço e esgotamento, diminuindo o bem-estar.

Como um dos sintomas da fadiga é a irritabilidade, dificulta-se a serenidade e qualidade das relações sociais, o que pode acentuar a percepção subjetiva de isolamento social, além do próprio isolamento físico. Na busca de preservar a qualidade das relações sociais no trabalho, evita-se a interação por causa da irritabilidade, a fim de evitar conflitos. Sousa, Silva e Margalho

¹⁵ Humilhação, insultos pessoais, ridicularização de uma pessoa e suas habilidades, acessos de raiva repentinos ou exigências irracionais por outros membros da tripulação são exemplos de tipos de abuso no trabalho. Opressão e crueldade abusivas e por período prolongado podem levar à ansiedade, depressão e suicídio. (Nittari *et al.*, 2022, p. 157).



(2021, p. 183) explicam que a comunicação das pessoas fadigadas é deficiente e se irritam mais facilmente.

Logo, a serenidade nas relações sociais parece ser relevante para a redução da percepção de isolamento social no trabalho em alto-mar, mas também para monitorar a fadiga. A serenidade emerge quando se realiza a potência negativa, enquanto a fadiga ocorre quando se realiza excessivamente a potência positiva.

Além disso, o contato com as pessoas da família e em terra também pode contribuir para a redução da sensação de isolamento social e reduzir o estresse. A partir da filosofia de Plotino, pode-se afirmar que é um bem quando o contato de quem está embarcado e quem está em terra promove a serenidade para ambos. Aumenta-se o nível de satisfação e bem-estar para ambas as pessoas.

Problemas pessoais podem ser difíceis de lidar, de acordo com um relato, já que o marítimo toma consciência de problemas e fica com uma sensação de impotência, devido à vontade de ajudar (Silva, 2013, p. 65). Isso é capaz de afastar alguém da serenidade ou descanso psicológico.

A busca pela serenidade pode ser algo difícil e não algo autoevidente. Convém trazer para discussão o tema de uma educação para relações sociais de quem trabalha em confinamento. Aprender a observar a si e ao outro, compreender fundamentos sobre o que possibilita melhorar essa qualidade nos relacionamentos em regime de confinamento e gerenciar problemas em terra no que for possível, pode ser útil para reduzir a sensação de solidão e isolamento social no trabalho em alto-mar. É uma forma de reconhecer as próprias limitações e aprender a se relacionar com elas, visando um cuidado de si mesmo e dos outros.

Em um relato, um trabalhador comenta que uma ligação de cinco minutos em que ele pergunta como estão as coisas em casa já é suficiente para sentir mais proximidade com familiares, ou seja, reduzir a sensação de solidão e isolamento social (Mello, 2022, p. 113). Esse é somente um exemplo e não é possível generalizar que seja bom e útil para qualquer pessoa que trabalha em alto-mar. Há quem necessite de mais tempo de comunicação ou precise de menos frequência, não ser todo dia. A vantagem desse relato é que ele ilustra possibilidades de dentro da cultura marítima, aumentando o bem-estar e a boa vida no trabalho.



É preciso questionar um entendimento equivocado e demasiadamente orientado para a parte operacional e passar a olhar também para a promoção da qualidade das relações humanas em regime de confinamento. A crítica da obra *Sociedade do Cansaço* é sobre essa pobreza na valorização do ser humano na sociedade do desempenho, que faz pessoas adoecerem mentalmente. Embora a Marinha Mercante no Brasil exista há décadas, é extremamente escassa a literatura acadêmica no Brasil que se dedique a como melhorar o bem-estar do marítimo, bem como a qualidade das relações sociais em regime de confinamento no trabalho em alto-mar ou a reduzir a sensação de solidão.¹⁶ A pesquisa acadêmica é capaz de explorar possibilidades para a promoção da melhora no bem-estar e da qualidade das relações sociais para quem trabalha em confinamento em alto-mar.

5.5 A Rotina e o Gerenciamento Psicológico

A rotina e o seu gerenciamento psicológico podem interferir para aumentar o cansaço mental, devido ao viver no local de trabalho. De acordo com a IMO, “enquanto prestam serviço a bordo do navio, pode não existir uma separação clara entre trabalho e lazer, o que pode influenciar o seu bem-estar mental e emocional” (IMO, 2019, p. 3).¹⁷ Existem relatos de marítimos que comentam sobre as dificuldades no gerenciamento psicológico da rotina de bordo. Apenas dormir, comer e tirar serviço acaba sendo um problema e isso dificulta o descanso mental. O entretenimento, como academia, televisão ou sala de jogos, se mostra importante para o lazer (Sousa; Silva; Margalho, 2021, p. 196). Outros relatos apontam que trabalhar em alto-mar pode ser entendido como todo dia ser segunda-feira (Carvalho, 2010, p. 43). Diferente de quem trabalha em terra, o trabalho no mar reduz a percepção psicológica da semana. O trabalho em terra que se tem dias úteis e descanso semanal. É possível afirmar que

¹⁶ Realizo, pois, uma crítica à pesquisa no Brasil sobre a Marinha Mercante. O desenvolvimento e progresso na Marinha Mercante não se pode pautar somente no desenvolvimento tecnológico, precisa abarcar o desenvolvimento humano e bem-estar das pessoas. Existem os Centros de Instrução para formação dos aquaviários, mas onde estão as instituições de pesquisa sobre a vida dos marítimos no mar? A escassez de estudos é um grande dificultador para a melhora na qualidade de vida desses trabalhadores, que trabalham sob regime especial, de isolamento social, confinamento e trabalho ininterrupto.

¹⁷ Texto original: “while serving on board the vessel, there may not be a clear separation between work and recreation, which can influence their mental and emotional well-being”.



essa rotina ininterrupta de vários dias de trabalho direto provoca um cansaço mental no trabalhador.

Uma questão a ser colocada nessa rotina é sobre a dificuldade no seu gerenciamento a bordo, que leva à monotonia da rotina. Essa dificuldade de gerenciamento pode se dar de duas formas.

O primeiro caso é o gerenciamento do marítimo em seu próprio estilo de vida a bordo, os seus costumes, que age todos os dias como se fossem segundas-feiras e sem alteração. Nesse caso, essa ausência de divisão em sua própria rotina no trabalho pode acentuar o cansaço. Avaliar possibilidades de, por exemplo, uma vez por semana, reduzir a carga de trabalho no que for possível, talvez possa ser uma alternativa para realizar um leve descanso psicológico. É preciso diferenciar a redução da carga de trabalho e a quantidade de horas trabalhadas. Por exemplo, uma oficial de náutica ou máquinas pode alterar uma manutenção de rotina, visando que ela seja realizada entre os cinco ou seis dias da semana, deixando um ou dois dias mais para atividades de monitoramento, como forma de reduzir a monotonia da rotina e produzir um leve descanso mental.

O segundo caso de gerenciamento psicológico da rotina envolve a embarcação e os diferentes tripulantes, expressa pela cultura das pessoas que trabalham no local. Esses seriam pequenos eventos ao longo do período do embarque, em que tripulantes possam participar durante o período de descanso, para favorecer a quebra de rotina e o descanso psicológico. Uma forma de agregar um pouco mais de leveza no embarque, mesmo que em pequenas doses.

Uma outra forma de se entender esse gerenciamento psicológico da tripulação é lembrar que os marítimos são humanos antes de serem trabalhadores. Realizar uma pequena ruptura do psicológico da mentalidade focada no trabalho durante o período de descanso a bordo, visando facilitar o descanso psicológico. Com base na filosofia de Han, é educar para a potência negativa, valorizando-a.

5.6 Praticantes Ou Profissionais Que Embarcam Pela Primeira Vez

Os praticantes são os estagiários de oficial de náutica ou máquinas a bordo de um navio, para concluir a formação e receber o título de bacharel em Ciências Náuticas. Couto e Rocha



(2020) comentam que, na história da formação dos oficiais no Brasil, no passado, eram possíveis pequenos embarques, que auxiliavam para adaptação.¹⁸

Existe um relato sobre o alto impacto que o praticante pode ter ao embarcar pela primeira vez e a dificuldade de relacionamento com o chefe que pode agravar as dificuldades da experiência do primeiro embarque e fazer desistir (Silva, 2013, p. 69).

De acordo com Georgieva (2019, p. 85), o período de adaptação para os marítimos iniciantes é individual, já que existem questionamentos quanto à escolha da profissão. A referência é sobre todos os marítimos e não somente praticantes. São listadas dificuldades do marítimo iniciante, desde fadiga crônica, insônia nos portos, vivenciar atitudes rudes ou irônicas. A impossibilidade de lidar com obrigações no início pode levar à baixa autoestima, depressão e recusa de trabalhar na profissão.

No contexto do trabalho em alto-mar, a experiência pode proporcionar um certo choque de realidade. Risco de vômitos no primeiro embarque, a rotina ininterrupta de trabalho por semanas e confinamento pode ser vivências muito estressantes, além de aumentar o cansaço ou riscos de fadiga. Diante desse problema, convém problematizar uma questão pedagógica e humana do primeiro embarque.

Por mais que o marítimo iniciante tenha tido uma bagagem teórica sobre o trabalho no mar, ela é insuficiente enquanto vivência humana do trabalhar em alto-mar. A vivência é insubstituível. É somente na primeira vivência que o marítimo consegue sentir como são os estímulos estressores e o que pode causar fadiga.

Nessa vivência, é que ele pode reconhecer melhor as dificuldades de viver a bordo e encontrar mecanismos para se adaptar. Somente o fato de embarcar pode ser uma situação que demanda um gasto físico, psicológico e emocional superior a quem já está acostumado a embarcar.

Pedagogicamente, parece que o primeiro embarque deveria proporcionar condições diferenciadas para o marítimo, devido a esse gasto de energia adicional para se adaptar ao trabalho no mar. As atividades de familiarização com o trabalho não podem ser reduzidas

¹⁸ Optou-se por mencionar os praticantes como uma categoria separada, já que foram detectados trabalhos que faziam referência a esse grupo de marítimos que embarca pela primeira vez.



somente a questões técnicas, mas também precisam considerar fatores humanos que promovam o cuidado de si. Assim, coloca-se em discussão atividades que seriam úteis para que o marítimo aprendesse a cuidar melhor de si mesmo no primeiro embarque, já que a primeira vivência do trabalho em alto-mar é uma experiência singular e com grande gasto de energia, antes de entregá-lo completamente ao trabalho. É priorizar primeiro o ser humano e sua adaptação, dando-lhe melhores condições para se adaptar ao trabalho.

No caso de praticantes, passar meses embarcado e sem período de folga pode ocasionar fadiga e estresse. Nesse sentido, a estratégia de um dia de descanso por semana, estando livres das obrigações, pode auxiliar na recuperação. É preciso que não se confunda a rotina de um praticante que está em fase de aprendizado com a de um oficial formado. Até mesmo o primeiro mês de embarque dos praticantes, do total de doze meses, pode ser pensado com uma rotina de trabalho reduzida, visando primeiro a adaptação do corpo e da mente no trabalho alto-mar, o que pode facilitar a adaptação para os próximos meses do estágio embarcado.

Esse raciocínio também pode ser aplicado de modo semelhante para outras profissões. Considerar o primeiro embarque de 14 dias ou 28 dias como um embarque de adaptação, ou ao menos o primeiro mês, com condições especiais para facilitar a primeira vivência e adaptação a bordo. Esse pode ser um critério de certificação e autorização no trabalho a bordo. A certificação ou autorização para o trabalho em alto-mar vem somente depois de um primeiro embarque ou período adaptativo.

Desse modo, foram colocadas em discussão as dificuldades do primeiro embarque e foram apontadas possibilidades de redução do estresse ou fadiga a quem embarca pela primeira vez. É preciso que as possibilidades sejam entendidas como contribuições para a discussão pedagógica do primeiro embarque e não como prescrições sobre o que deve ser feito. O fundamento para discussão é priorizar primeiro o ser humano e o seu processo de adaptação, antes de entregá-lo à rotina normal do profissional. De acordo com Plotino, a serenidade é importante para a vida feliz. O processo de adaptação pode favorecer a redução das perturbações da mente, proporcionar mais serenidade e felicidade na existência humana.



6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste ensaio filosófico foi problematizar o fenômeno do cansaço e fadiga no trabalho em alto-mar, na Marinha Mercante, em vista de uma vida feliz. Os fundamentos filosóficos partiram das filosofias de Plotino e Byung-Chul Han.

Este ensaio precisa ser entendido como um retrato parcial da realidade, que buscou possíveis interpretações sobre o fenômeno do cansaço e fadiga e o que pode ser feito em vista da felicidade do marítimo, tanto por causa dos relatos selecionados, quanto pelos diferentes fatores que causam a fadiga e que não foram discutidos.

O título deste ensaio é “Felicidade e cansaço no trabalho em alto-mar: reflexões filosóficas”. A escolha da palavra “cansaço” em vez de “fadiga” no título foi intencional. É mais fácil dizer que alguém está muito cansado do que dizer que está fadigado. A fadiga pode demonstrar fraqueza e o marítimo pode querer esconder que está com esse problema. O grande cansaço é aceitável, faz parte da rotina. Assim, a escolha pela palavra “cansaço” visa comunicar melhor com o marítimo, já que não penetra na sua armadura psicológica que quer esconder a fadiga.

Parece que a concepção de ser humano que trabalha em alto-mar deve focar intensamente no trabalho, até mesmo como fuga de preocupações e dificuldades no confinamento, devido à distância da família. É possível afirmar que existe um psicopoder atuando na mentalidade, interiorizando o trabalhar cada vez mais, seja para afastar das preocupações com pessoas em terra, ou devido ao alto nível de responsabilidade, já que a segurança das operações pode colocar vidas ou o meio ambiente em risco. Ao valorizar intensamente o trabalho, reduz-se a percepção de que se pode viver uma vida em alto-mar e delega-se o viver principalmente no período em terra. Ademais, essa grande valorização no trabalho em alto-mar pode dificultar o descanso, aumentar o risco de fadiga e riscos de acidentes. Por mais que o documento da IMO afirme que o ser humano que trabalha em alto-mar também precise ter uma vida, isso parece ainda não ser valorizado de modo suficiente.

Uma das possíveis causas da fadiga, uma interpretação feita com base nos relatos, é uma inversão de valores no trabalho em alto-mar, priorizando o trabalho acima do ver. O próprio documento da IMO diz que o marítimo precisa ter uma vida a bordo e não somente



trabalhar.

Por fim, faz-se uma crítica à escassez de estudos sobre a Marinha Mercante no Brasil. De acordo com a bibliografia levantada, são muito escassas as pesquisas acadêmicas no Brasil sobre o bem-estar de quem trabalha em alto-mar, o que dificulta um progresso mais significativo na compreensão do que pode aumentar a qualidade de vida e a felicidade dos tripulantes e reduzir os riscos de fadiga.

7. REFERÊNCIAS

BARACAT JÚNIOR, José Carlos. ***Plotino, Eneadas I, II e III; Porfírio, Vida de Plotino: introdução, tradução e notas***. 2006. 2v Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem, Campinas, SP, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/374748>. Acesso em: 25 jan. 2026.

BERNABÉ, Matiel de Oliveira; MARQUES, Victor Hugo de Oliveira. ***Ética do cuidado e alteridade na sociedade do cansaço de Byung-Chul Han***. *Revista Aurora*, Marília, SP, v. 15, n. 1, p. 115–130, 2022. DOI: 10.36311/1982-8004.2022.v15.n1.p115-130. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/12865>. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRANDÃO, B. G. S. L. ***Estados de consciência e níveis do eu em Plotino***. *Archai*, n. 10, jan-jul, p. 95-102, 2013.

BRASIL. *Ministério do Trabalho e da Previdência*. ***Norma regulamentadora n.º 1***. Publicado em 22/10/2020 15h25min. Atualizado em 31/07/2025 16h38min. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-1>. Acesso em: 26 de jan. de 2026.

COLNAGO, L. de M. R. ***A Importância da Norma Regulamentar n.º 1 para o Gerenciamento dos Riscos Ocupacionais no Brasil: Uma Necessária Universalização Para Todos Os Trabalhadores***. *Revista Trabalho, Direito e Justiça, Curitiba-PR*, v. 3, n. 3, p. e138, 2025. DOI:10.37497/RevistaTDJ.TRT9PR.3.2025.138. Disponível em: <https://revista.trt9.jus.br/revista/article/view/138>. Acesso em: 15 jan. 2026.



CARVALHO, Milena Maciel de. *Vida e trabalho de marítimos embarcados do setor offshore*. 2010. 74 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.

COUTO; Lucas Rebello Teles do; ROCHA, Rafael Vitor de Oliveira da; **A evasão dos praticantes na Marinha Mercante**. *Revista Marítima Brasileira*, [S. l.], v. 140, n. 04/06, p. 195, 2020. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistamaritima/article/view/709>. Acesso em: 9 jan. 2026

GEORGIEVA, Despina. *Increase of the crew's well-being and reduction of stress*. *Scientific Bulletin of Naval Academy*, v. XXII, n. 1, p. 83-90, 15 jul. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21279/1454-864x-19-i1-011>. Acesso em: 18 jan. 2026.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2ª edição ampliada, 2015.

IMO, International Maritime Organization. **Guidelines on fatigue**. MSC/Circ.1014, 2. 2019 Disponível em: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/HumanElement/Documents/MSC.1-Circ.1598.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

HADOT, Pierre. *O que é filosofia antiga?* São Paulo: Loyola, 2010.

MARSOLA, Maurício. **Plotino e a escolha de Héracles. Paixões, virtude e purificação**. *Hypnos*, ano 14, n. 20, p. 61-74, 2008. Disponível em: <https://hypnos.org.br/index.php/hypnos/article/view/249>. Acesso em: 10 jul. 2025.

MELLO, Andre Luis Vasconcellos de. **“Os vivos, os mortos e os homens do mar”: persona e sombra do trabalhador embarcado**. 2022. Dissertação (Mestrado em Psicologia: Psicologia Clínica) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia: Psicologia Clínica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/30869>. Acesso em: 25 jan. 2026.



NITTARI, Giulio *et al.* **Factors affecting mental health of seafarers on board merchant ships: a systematic review.** *Reviews on Environmental Health*, 28 out. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/reveh-2021-0070>. Acesso em: 18 jan. 2026.

PEREIRA, Ana Carolina Lemos *et al.* **Fatores de riscos psicossociais no trabalho: limitações para uma abordagem integral da saúde mental relacionada ao trabalho.** *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, v. 45, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6369000035118>. Acesso em: 20 jan. 2026.

PINTO, C. B. S.; CHEVITARESE, L. P. **Inflexões da ética da alteridade em Byung-Chul Han: modos de enfrentamento à catástrofe do dataísmo.** *Voluntas Revista Internacional de Filosofia*, Santa Maria, v. 14, n. 2, e85899, p. 1-27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2179378685933>. Acesso em: 25 jan. 2026.

RAPPE, Sara. **Autoconhecimento e subjetividade nas Enéadas.** In: GERSON, Lloyd P. (Org.). *Plotino*. 1. ed. São Paulo: Ideias & Letras, 2017. p. 291-317.

SANTOS, Leonardo Fernandes dos. **Como ser feliz: Plotino e o tratado 5 [36] da Enéada I.** 2025. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/19848>. Acesso em: 22 jan. 2026.

SILVA, Ricardo Cesar Fernandes da. **Oficiais da Marinha Mercante: um estudo sobre os fatores contribuintes para a evasão nos anos iniciais da carreira embarcada.** 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

SOUSA, Caroline Costa de; SILVA, Gabrielli Beatriz Moura da; MARGALHO, Renã. **Sociedade do cansaço: O repouso do oficial mercante brasileiro e a segurança da navegação.** *Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy - International Law and Business Review*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 176–200, 2021. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/42>. Acesso em: 18 jan. 2026.



IBS E CBS NA IMPORTAÇÃO DE BENS MATERIAIS

IBS AND CBS IN THE IMPORTATION OF GOODS

Solon Sehn¹

RESUMO: Este artigo tem como objeto estudo dos pressupostos de incidência do IBS e da CBS na importação de bens materiais, visando à identificação das repercussões da reforma tributária na valoração aduaneira.

Palavras-chave: Reforma tributária; valoração aduaneira; IBS-CBS; Incidência; importação; bens materiais.

ABSTRACT: This article aims to study the incidence of IBS and CBS in the importation of tangible goods, aiming to identify the repercussions of Brazilian Tax Reform on customs valuation.

Keywords: Tax reform; customs valuation; IBS-CBS; Incidence; importation; tangible goods.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 (Emenda da Reforma Tributária) promoveu uma alteração significativa no sistema tributário brasileiro. Ao final do ano de 2032, após um período de transição com início em 2026, a tributação do consumo será constituída pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), de competência compartilhada entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e pela CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), de competência da União². Esses tributos substituirão progressivamente a Cofins, o ICMS e o ISS, compreendendo ainda a maior parte do âmbito de incidência do PIS/Pasep³ e do IPI⁴.

¹ Advogado, Graduado em Direito pela UFPR, Mestre e Doutor em Direito Tributário pela PUC/SP. Professor Conferencista no Curso Especialização em Direito Tributário do IBET (Instituto Brasileiro de Estudos Tributários). Coordenador Científico do Curso de Extensão em Direito Aduaneiro e Tributação do Comércio Exterior da APET (Associação Paulista de Estudos Tributários). Professor convidado das Especializações em Direito da Aduana e do Comércio Exterior da Univali, entre outras instituições de ensino

² CF, art. 149-B.

³ A Emenda 132/2023 (art. 20) manteve o PIS/Pasep devido pelas pessoas jurídicas de direito público interno com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.

⁴ ADCT, art. 126, III.



Também foram realizadas diversas alterações no regime de incidência do IPVA⁵, ITMD⁶, IOF⁷, IPTU⁸ e da Cosip⁹, além da previsão de uma futura revisão da tributação da renda¹⁰. Algumas constituíram verdadeiras inovações, a exemplo do IPVA sobre embarcações e aronaves. Outras são positivamente da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), como é o caso da possibilidade de atualização da base de cálculo do IPTU por ato do Poder Executivo¹¹.

No presente estudo, será realizada a construção da regra-matriz do IBS e da CBS incidentes na importação de bens materiais, visando à identificação das repercussões da reforma tributária na valoração aduaneira, considerando as disposições da Lei Complementar nº 214/2025.

2. PERÍODO DE TRANSIÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar que a vigência plena do IBS e da CBS ocorrerá ao final do período de transição da Reforma Tributária, que, por sua vez, compreende as seguintes etapas:

(i) Ano de 2026:

- (a) início da cobrança dos novos tributos sobre o consumo com alíquotas de *teste* ou de *calibração* de 0,9% de CBS e 0,1% de IBS, compensando-se o valor pago com o PIS/Pasep e a Cofins devidos no período¹²; e

⁵ CF, art. 155, § 6º, III.

⁶ CF, art. 155, § 1º; Emenda nº 132/2023, art. 16.

⁷ Emenda nº 132/2023, art. 3º.

⁸ CF, art. 156, § 1º, III.

⁹ CF, art. 146-A.

¹⁰ Emenda nº 132/2023, art. 18, I.

¹¹ O inciso III do § 1º do art. 156 da Constituição reflete o entendimento do STF no julgamento do Tema nº 211: “A majoração do valor venal dos imóveis para efeito da cobrança de IPTU não prescinde da edição de lei em sentido formal, exigência que somente se pode afastar quando a atualização não excede os índices inflacionários anuais de correção monetária” (STF, Tribunal Pleno, RE 648.245, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* 24.02.2014).

¹² ADCT, art. 125, *caput*. De acordo com o § 2º do art. 125, “§ 2º Caso o contribuinte não possua débitos suficientes para efetuar a compensação de que trata o § 1º, o valor recolhido poderá ser compensado com qualquer outro tributo federal ou ser ressarcido em até 60 (sessenta) dias, mediante requerimento”.



(b) definição da alíquota de referência da CBS pelo Senado Federal para os anos de 2027 em diante, que será aplicada se outra não for fixada na legislação do ente federativo¹³.

(ii) Ano de 2027:

(a) cobrança da CBS pela alíquota de referência, se outra não for estabelecida em lei ordinária federal¹⁴, reduzida em 0,1%¹⁵;

(b) cobrança de IBS com alíquota estadual de 0,05% e alíquota municipal de 0,05%¹⁶;

(c) extinção do PIS/Pasep¹⁷, ressalvada a contribuição devida pelas pessoas jurídicas de direito público interno¹⁸;

(d) extinção da Cofins¹⁹;

(e) redução a zero das alíquotas do IPI, com exceção dos produtos com industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus fabricados em outras regiões do País²⁰; e

(f) definição das alíquotas de referência do IBS para o ano de 2029 pelo Senado Federal²¹.

(iii) Ano de 2029:

(a) extinção da redução em 0,1% da alíquota da CBS²²;

(b) redução de 10% das alíquotas estaduais do ICMS e municipais do ISS vigentes em 2028²³;

(c) fim das alíquotas estadual de 0,05% e municipal de 0,05% de IBS²⁴;

¹³ Art. 156-A, § 1º, XII; Art. 195, § 15 e § 16; ADCT, art. 130, § 1º.

¹⁴ Art. 195, § 15.

¹⁵ ADCT, art. 127, parágrafo único.

¹⁶ ADCT, art. 127, caput.

¹⁷ ADCT, art. 126, II.

¹⁸ Ver art. 20 da Emenda 132/2023.

¹⁹ ADCT, art. 126, II.

²⁰ ADCT, art. 126, III, "a".

²¹ Art. 156-A, § 1º, XII; ADCT, art. 130, § 1º. As alíquotas de referência devem ser fixadas no percentual necessário à compensação da redução do ICMS, de contribuições aos fundos estaduais e do ISS (ADCT, art. 130, II).

²² ADCT, art. 127, parágrafo único.

²³ ADCT, art. 128, I.

²⁴ ADCT, art. 127, caput.



- (d) cobrança do IBS com base nas alíquotas de referência fixadas no ano anterior pelo Senado Federal ou, se existentes, pelas alíquotas previstas nas legislações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios²⁵; e
- (e) definição das alíquotas de referência do IBS para o ano de 2030 pelo Senado Federal²⁶.

(iv) Ano de 2030:

- (a) redução de 20% das alíquotas do ICMS e do ISS vigentes em 2028²⁷;
- (b) cobrança do IBS com base nas alíquotas de referência estabelecidas no ano anterior pelo Senado Federal ou, se existentes, pelas alíquotas previstas nas legislações de cada ente federativo²⁸; e
- (c) definição das alíquotas de referência do IBS para o ano de 2031 pelo Senado Federal²⁹.

(iv) Ano de 2031:

- (a) redução de 30% das alíquotas do ICMS e do ISS vigentes em 2028³⁰;
- (b) cobrança do IBS com base nas alíquotas de referência fixadas no ano anterior pelo Senado Federal ou, se existentes, pelas alíquotas previstas nas legislações de cada ente federativo³¹; e
- (c) definição das alíquotas de referência do IBS para o ano de 2032 pelo Senado Federal³².

²⁵ Art. 156-A, § 1º, XII.

²⁶ Art. 156-A, § 1º, XII; ADCT, art. 130, § 1º. As alíquotas de referência devem ser fixadas no percentual necessário à compensação da redução do ICMS, de contribuições aos fundos estaduais e do ISS (ADCT, art. 130, II).

²⁷ ADCT, art. 128, II.

²⁸ Art. 156-A, § 1º, XII.

²⁹ Art. 156-A, § 1º, XII; ADCT, art. 130, § 1º. As alíquotas de referência devem ser fixadas no percentual necessário à compensação da redução do ICMS, de contribuições aos fundos estaduais e do ISS (ADCT, art. 130, II).

³⁰ ADCT, art. 128, III.

³¹ Art. 156-A, § 1º, XII.

³² Art. 156-A, § 1º, XII; ADCT, art. 130, § 1º. As alíquotas de referência devem ser fixadas no percentual necessário à compensação da redução do ICMS, de contribuições aos fundos estaduais e do ISS (ADCT, art. 130, II).



(iv) Ano de 2032:

- (a) redução de 40% das alíquotas do ICMS e do ISS vigentes em 2028³³;
- (b) cobrança do IBS com base nas alíquotas de referência definidas no ano anterior pelo Senado Federal ou, se existentes, pelas alíquotas previstas nas legislações de cada ente federativo³⁴; e
- (c) definição das alíquotas de referência do IBS pelo Senado Federal para os anos de 2033 em diante³⁵, que devem ser fixadas no percentual necessário à compensação da extinção do ICMS, de contribuições aos fundos estaduais e do ISS³⁶.

(v) Ano de 2033:

- (a) extinção do ICMS e do ISS³⁷; e
- (b) cobrança do IBS com base nas alíquotas de referência definidas no ano anterior pelo Senado Federal ou, se existentes, pelas alíquotas previstas nas legislações de cada ente federativo³⁸.

3. CARACTERES CONSTITUCIONAIS DO IBS E DA CBS

A Constituição Federal, nos arts. 149-B, 156-A, *caput* e § 1º, 195, V e § 16, estabelece os caracteres essenciais do IBS e da CBS: (i) legislação única; (ii) alíquota uniforme; (iii) vedação para a concessão de benefícios fiscais e de tratamentos tributários diferenciados³⁹; (iv) base de incidência ampla; (v) cobrança “por fora”, ou seja, sem a inclusão do tributo em sua própria base imponível; (vi) princípio do destino; (vii) pagamento compensatório em dinheiro, conhecido como *cashback*, que constitui uma técnica relevante de proteção do mínimo vital e de concretização do princípio constitucional da capacidade contributiva; (viii) a neutralidade; e

³³ ADCT, art. 128, IV.

³⁴ Art. 156-A, § 1º, XII.

³⁵ Art. 156-A, § 1º, XII; ADCT, art. 130, II, § 1º.

³⁶ ADCT, art. 130, II.

³⁷ ADCT, art. 129.

³⁸ Art. 156-A, § 1º, XII.

³⁹ Como ressalta Beltrame: “O IVA tem uma vocação hegemónica uma vez que, para funcionar satisfatoriamente, deve ser aplicado a todas as actividades económicas e reconhecer apenas muito poucas isenções” (Traduzimos, do original: “El IVA tiene una vocación hegemónica ya que, para operar de forma satisfactoria, debe aplicarse a todas las actividades económicas y no reconocer sino muy pocas exenciones.” (BELTRAME, Pierre. *Introducción a la fiscalidad en Francia*. Barcelona: Atelier, 2004, p. 128).



(ix) não cumulatividade ampla⁴⁰.

A alíquota definida por cada ente federativo deverá ser a mesma para todas as operações tributadas⁴¹, com redução em 60%⁴² ou em 30%⁴³ nos regimes diferenciados de tributação⁴⁴. Entretanto, deve ser observada a alíquota de referência fixada pelo Senado Federal, que, ademais, será aplicável sempre que outra não for estabelecida pelo ente competente.

A base de incidência ampla do IBS e da CBS decorre da abertura semântica dos incisos I e II do art. 156-A da Constituição Federal⁴⁵:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:

I – incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços;

II – incidirá também sobre a importação de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou de serviços realizada por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja sujeito passivo habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade;

[...]

⁴⁰ “Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”.

⁴¹ CF, art. 156-A, § 1º, IV, V, VI e XII; art. 195, V, § 16.

⁴² Serviços de educação; serviços de saúde; dispositivos médicos; dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência; medicamentos; produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário, metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano; alimentos destinados ao consumo humano; produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda; produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura*; insumos agropecuários e aquícolas; produções artísticas, culturais, jornalísticas e audiovisuais nacionais, atividades desportivas e comunicação institucional; bens e serviços relacionados à soberania e segurança nacional, segurança da informação e segurança cibernética.

⁴³ Prestação de serviços de profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, desde que sejam submetidas a fiscalização por conselho profissional.

⁴⁴ Emenda 132/2023, art. 9º.

⁴⁵ CF, art. 195: “§ 15. Aplica-se à contribuição prevista no inciso V o disposto no art. 156-A, § 1º, I a VI, VIII, X a XII, § 3º, § 5º, II, III, V, VI e IX, e §§ 6º a 10”. Ademais, de acordo com o art. 149-B, os fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, regras de não cumulatividade e de creditamento devem ser os mesmos para o IBS e para a CBS.



§ 8º Para fins do disposto neste artigo, a lei complementar de que trata o **caput** poderá estabelecer o conceito de operações com serviços, seu conteúdo e alcance, admitida essa definição para qualquer operação que não seja classificada como operação com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos.

O § 8º do art. 156-A constitui uma exceção à regra que decorre da *reserva de constituição* em matéria de competência impositiva, enunciada no art. 110 do Código Tributário Nacional (CTN): “*Art. 110. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias*”. Dessa forma, diferentemente do que ocorre nos demais tributos, ao estabelecer o conceito de operações com serviços, o legislador infraconstitucional não limitado pelas regras de direito privado. Qualquer operação poderá ser considerada como tal para fins do IBS e da CBS, desde que, dentro de uma limitação residual prevista no § 8º do art. 156-A, não constitua uma “operação com bens”⁴⁶.

No comércio exterior, o IBS e a CBS incidirão na importação de bens e de serviços por pessoa física ou jurídica. Ademais, no § 5º do art. 156-A, foi previsto que a lei complementar deverá dispor sobre: “*IX – as hipóteses de diferimento e desoneração do imposto aplicáveis aos regimes aduaneiros especiais e às zonas de processamento de exportação*”.

Observe-se que, apesar da base de incidência ampla, o IBS e a CBS não podem apresentar as mesmas hipóteses de incidência ou bases de cálculo de outros tributos. Na Reforma da Tributação do Consumo, decorrente da Emenda 132/2023, nos termos do inciso V do § 6º do art. 153 da Constituição, apenas o imposto seletivo foi concebido com essa característica⁴⁷.

⁴⁶ Sobre o tema, cf.: SEHN, Solon. *Curso de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

⁴⁷ Como ressalta Humberto Ávila: “Ao vedar tanto o *alargamento* quanto a *sobreposição* ordinária de competências a Constituição proíbe que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam exercer sua competência compartilhada sobre fatos já abrangidos pela competência privativa de outros entes federados. Seria, por conseguinte, inconstitucional a lei complementar que, a pretexto de instituir o IBS, dispusesse, por exemplo, que o imposto incidiria sobre as doações, objeto de competência privativa ordinária dos Estados e do Distrito Federal, ou sobre os empréstimos, objeto de competência privativa ordinária da União. Se assim



O IBS e a CBS, ademais, são tributos neutros e sujeitos a uma não cumulatividade ampla. Para evitar o efeito *cascata*, a Constituição Federal estabelece que o direito ao creditamento deve compreender *todas as aquisições de bens ou de serviços* tributos. Foram ressalvados apenas os bens e os serviços de uso ou de consumo pessoal, definidos em lei complementar, além das exceções previstas no texto constitucional⁴⁸. Esse é um aspecto bastante positivo da Reforma Tributária. O inciso VIII do § 1º do art. 156-A reverte uma distorção histórica do sistema tributário brasileiro, que nunca teve uma não cumulatividade efetiva, capaz de garantir a neutralidade. Desde as Leis 297/1956 e 4.502/1964, relativas ao antigo imposto sobre o consumo, precursor do IPI, até as Leis 10.637/2002, 10.833/2003 e 10.865/2004, que disciplinam o PIS/Pasep e a Cofins, a concretização normativa desse princípio sempre foi errática, inadequada e não uniforme.

Por fim, de acordo com o § 6º do art. 156-A, a lei complementar pode prever regimes específicos de tributação para os seguintes segmentos: combustíveis e lubrificantes; serviços financeiros; sociedades cooperativas; serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, agências de viagem e turismo, bares e restaurantes, atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol e aviação regional; operações alcançadas por tratado ou convenção internacional; serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviários intermunicipal e interestadual, ferroviário e hidroviário.

4. IBS E DA CBS NA IMPORTAÇÃO DE BENS MATERIAIS

4.1 Hipótese de incidência

4.1.1 Critério material

Na importação de bens materiais, o critério material da hipótese de incidência do IBS e da CBS pode ser construído a partir do art. 65 da Lei Complementar nº 214/2025:

procedesse, tal lei complementar terminaria por fazer exatamente aquilo que a Constituição proibiu os entes federados de fazer: alargar e sobrepor competências.” ÁVILA, Humberto. Limites Constitucionais à Instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. ano 42. p. 701-730. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2024. p. 270.

⁴⁸ CF, art. 156-A, § 1º, VIII, reproduzido abaixo.



Art. 65. Para fins do disposto no art. 63 desta Lei Complementar, o fato gerador da importação de bens materiais é a entrada de bens de procedência estrangeira no território nacional.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, presumem-se entrados no território nacional os bens que constem como tendo sido importados e cujo extravio venha a ser apurado pela autoridade aduaneira, exceto quanto às malas e às remessas postais internacionais.

Na interpretação desse dispositivo, deve-se ter presente, como analisado anteriormente, que a identificação da importação com a simples transposição de fronteira contraria o texto constitucional. Tampouco há compatibilidade com a Convenção de Quioto Revisada (Decreto Legislativo 56/2019; Decreto 10.276/2020), que vincula a caracterização da importação ao objetivo de incorporação definitiva do produto à livre circulação econômica no país de destino (Capítulo 1 do Anexo Específico B). A entrada física é apenas uma condição necessária, mas não suficiente para a configuração da importação. Essa pressupõe uma transposição física qualificada pela *intenção integradora*, ou seja, a introdução de um produto no território aduaneiro com o *animus* de incorporá-lo ao mercado nacional. Portanto, não pode ser qualificado como importação o simples ingresso de bens estrangeiros em trânsito ou em caráter transitório no País (v.g., viagem turística)⁴⁹.

A *intenção integradora* não se confunde com a *finalidade aquisitiva*. Essa expressa um desdobramento ou especificação da intenção integradora, ou seja, a destinação que o importador pretende dar ao produto após a incorporação ao mercado doméstico. Pode ser a revenda, o uso e o consumo do estabelecimento, a utilização como insumo ou a integração ao ativo imobilizado. Nenhum desses fatores têm influência na caracterização da importação, como estabelecem o inciso II do art. 156-A da Constituição Federal (“incidirá também sobre a importação [...] qualquer que seja a sua finalidade”) e o inciso II do art. 81 (“Art. 81. O IBS e a CBS serão devidos na importação de bens materiais: [...] II - independentemente da finalidade dos bens importados”). Para a caracterização da importação, destarte, basta o objetivo de

⁴⁹ Sobre o tema, cf: SEHN, Solon. *Curso de direito aduaneiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 56 e ss.; SEHN, Solon. *Curso de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 375 e ss.



incorporação definitiva do bem à livre circulação econômica no país de destino.

Ademais, cumpre considerar que o inciso II do art. 156-A da Constituição Federal faz referência apenas à “importação de bens”. Não foi repetição o complemento pleonástico “estrangeiros”, como no inciso I do art. 153, que gerou (e ainda gera) uma série de equívocos na interpretação do âmbito de incidência do imposto de importação. A palavra “estrangeira” é encontrada apenas no *caput* do art. 65 da Lei Complementar nº 214/2025, mas em alusão à “procedência”, e não à *origem*. Logo, o âmbito de incidência do IBS e da CBS também abrange a reimportação de bens de origem nacional anteriormente exportados.

Bens materiais, por outro lado, nada mais são que *bens móveis corpóreos*, isto é, *coisa móvel e corpórea*, o que corresponde ao conceito de *produto*⁵⁰. Portanto, na modalidade prevista na Seção III da Lei Complementar nº 214/2025, a *materialidade* ou *critério material* da hipótese de incidência do IBS e da CBS corresponde a conduta de *importar produtos*.

4.1.2 Critério temporal

O critério temporal da hipótese de incidência do IBS e da CBS, por sua vez, encontra-se previsto no art. 67 da Lei Complementar nº 214/2025:

Art. 67. Para efeitos de cálculo do IBS e da CBS, considera-se ocorrido o fato gerador do IBS e da CBS na importação de bens materiais:

- I - na liberação dos bens submetidos a despacho para consumo;
- II - na liberação dos bens submetidos ao regime aduaneiro especial de admissão temporária para utilização econômica;
- III - no lançamento do correspondente crédito tributário, quando se tratar de:
 - a) bens compreendidos no conceito de bagagem, acompanhada ou desacompanhada;
 - b) bens constantes de manifesto ou de outras declarações de efeito equivalente, cujo extravio tenha sido verificado pela autoridade aduaneira; ou

⁵⁰ RODRIGUES, Silvío. *Direito civil*: parte geral. 34. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2003, p. 141; DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 26. ed. Atual. Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 1106; VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*: parte geral. 5. ed. São Paulo: Atlas, v. 1, 2005, p. 328-329.



c) bens importados que não tenham sido objeto de declaração de importação.

§ 1º Para efeitos do inciso I do *caput* deste artigo, entende-se por despacho para consumo na importação o despacho aduaneiro a que são submetidos os bens importados a título definitivo.

§ 2º O disposto no inciso I do *caput* deste artigo aplica-se, inclusive, no caso de despacho para consumo de bens sob regime suspensivo de tributação e de bens contidos em remessa internacional ou conduzidos por viajante, sujeitos ao regime de tributação comum.

Ao contrário do que sugere o título da Subseção II, o art. 67 não dispõe sobre o “momento da apuração”, mas sobre o momento em que “*considera-se ocorrido o fato gerador*”, isto é, estabelece o critério temporal da hipótese de incidência da norma jurídica tributária.

Outra observação relevante é que, ao invés de *desembaraço aduaneiro*, os incisos I e II do art. 67 já utilizam o termo *liberação*, que substituiu o primeiro após a incorporação ao direito interno da Convenção de Quioto Revisada. Assim, no despacho para consumo e no despacho para admissão em regime aduaneiro especial, o momento da ocorrência do evento impositivo será a *liberação*, que é o ato final da fase de conferência aduaneira. Essa sistemática, entretanto, complica desnecessariamente o regime de incidência dos tributos. O legislador complementar poderia ter definido como critério temporal o registro da declaração de mercadorias, mantendo uma simetria com o imposto de importação. Ao invés disso, apenas facultou a antecipação do pagamento na data do registro da declaração, prevendo a cobrança de eventuais diferenças ao final:

Art. 76. O IBS e a CBS devidos na importação de bens materiais deverão ser pagos até a entrega dos bens submetidos a despacho para consumo, ainda que esta ocorra antes da liberação dos bens pela autoridade aduaneira.

§ 1º O sujeito passivo poderá optar por antecipar o pagamento do IBS e da CBS para o momento do registro da declaração de importação.

§ 2º Eventual diferença de tributos gerada pela antecipação do pagamento será cobrada do sujeito passivo na data de ocorrência do fato gerador para efeitos de cálculo do IBS e da CBS, sem a incidência de acréscimos moratórios.



Assim, v.g., se ocorrer o aumento das alíquotas ou algum evento que impacte a base de cálculo da IBS e da CBS após o registro da declaração de mercadorias e antes da liberação, as diferenças do crédito tributário devem ser recolhidas pelo sujeito passivo. Note-se que, no § 2º do art. 76, não é prevista a restituição quando ocorrer o inverso, ou seja, a redução do valor devido. Não obstante, aqui o legislador complementar “escreveu menos do que queria dizer” (*minus scripsit quam voluit*). Tributo é uma obrigação *ex lege*, e não *ex voluntate*. O que legitima a sua cobrança é a ocorrência da hipótese de incidência definida em lei. É irrelevante a manifestação de vontade do obrigado. Mesmo tendo esse optado pela antecipação do pagamento, se o valor do crédito tributário recolhido for maior que o devido, é evidente que o sujeito passivo terá direito à repetição do indébito.

O § 3º do art. 76 autoriza o regulamento a *diferir* o pagamento do IBS e da CBS para as empresas certificadas no Programa OEA: “Art. 76. [...] § 3º O regulamento poderá estabelecer hipóteses em que o pagamento do IBS e da CBS possa ocorrer em momento posterior ao definido no **caput**, para os sujeitos passivos certificados no Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado estabelecido na forma da legislação específica”. Esse preceito aplica ao IBS e à CBS o disposto no Artigo 7.3 do Acordo sobre a Facilitação do Comércio (Decreto Legislativo 01/2016; Decreto 9.326/2018), que autoriza, dentre as medidas de facilitação para operadores autorizados, o “(d) pagamento diferido de direitos, tributos e encargos” (Artigo 7.3). Trata-se, no entanto, de simples postergação da data do vencimento, sem implicar a modificação do critério temporal. Logo, havendo alterações no regime tributário após a ocorrência da liberação, essas não terão repercussão do tributo diferido. Assim, por exemplo, se ocorrer um aumento ou uma redução superveniente da alíquota ou da base de cálculo, o valor devido pelo contribuinte permanecerá o mesmo.

4.1.3 Critério espacial

O art. 68 da Lei Complementar nº 214/2025 – que dispõe sobre o “local da importação de bens materiais” – não tem relação com o critério espacial da hipótese de incidência. Trata-se de dispositivo que, a rigor, disciplina a sujeição ativa da obrigação tributária do IBS e da CBS. O critério espacial, tal como no imposto de importação e nos demais tributos incidentes



na importação, corresponde ao território aduaneiro, que compreende o âmbito de vigência espacial da legislação aduaneira no território nacional – inclusive áreas de livre comércio – e as áreas de controle integrado do Mercosul situadas no território dos países-membros.

4.2 Consequência tributária

4.2.1 Sujeito ativo

O sujeito ativo da CBS é a União Federal e do IBS, os entes federativos (Estado, Distrito Federal e Município) do *local da importação*, definido de acordo com as regras do art. 68:

Art. 68. Para efeitos do IBS e da CBS incidentes sobre as importações de bens materiais, o local da importação de bens materiais corresponde ao:

I - local da entrega dos bens ao destinatário final, nos termos do art. 11 desta Lei Complementar, inclusive na remessa internacional;

II - domicílio principal do adquirente de mercadoria entrepostada; ou

III - local onde ficou caracterizado o extravio.

Na interpretação do inciso I do art. 68, cumpre considerar que, em toda importação, independentemente do regime, a mercadoria proveniente do exterior é *entregue* pelo transportador ao realizar a descarga no local ou no recinto alfandegado. A partir desse momento, a carga fica sob custódia do depositário até o registro da declaração pelo *consignatário* indicado no conhecimento de transporte. Na importação própria ou direta, essa é a primeira e única *entrega de bens* que pode ocorrer. Na *importação por encomenda* e na *conta e ordem*, por sua vez, ocorre uma segunda: a entrega da mercadoria nacionalizada ao encomendante; e a entrega ao real adquirente na importação realizada por sua conta e ordem. A diferença é que, na importação por encomenda, a entrega decorre de uma compra e venda no mercado interno após a nacionalização, sendo caracterizada pela onerosidade e pela transferência do domínio do bem. Na conta e ordem, por sua vez, a mercadoria já pertence ao real adquirente, sendo objeto de simples remessa, com a cobrança de remuneração pela prestação de serviços por parte do importador. Para efeitos de definição do *local da importação de bens materiais*, a entrega a que se refere o inciso I do art. 68 só pode ser a primeira, porque é a única que ocorre nesses três



regimes. O critério não pode ser um para a importação direta (local da entrega do transportador ao importador) e outro para a encomenda e a conta e ordem (local da entrega do importador ao encomendante). Para isso, seria necessária uma previsão expressa excepcionando a uniformidade do regime de incidência do IBS e da CBS previsto na lei complementar.

4.2.2 Contribuintes e responsáveis

Os contribuintes do IBS e da CBS, de acordo com o art. 72 da Lei Complementar nº 214/2025, são o importador na importação direta e por encomenda (inciso I e parágrafo único), o real adquirente na importação realizada por sua conta e ordem (parágrafo único) e o adquirente de mercadoria entrepostada (inciso II).

Os *responsáveis por substituição*, nos termos do art. 73, compreendem: **(i)** o transportador, quando constatado o extravio antes da descarga (inciso I); **(ii)** o depositário, em relação aos bens sob sua custódia, na hipótese de extravio após a descarga (inciso II); **(iii)** o beneficiário de regime aduaneiro especial que (incisos III e IV): **(a)** não tenha promovido a entrada dos bens estrangeiros em território nacional; e **(b)** der causa ao descumprimento de regime aduaneiro destinado à industrialização para exportação, no caso de admissão de mercadoria por fabricante-intermediário (v.g., *Drawback* e *Repetro*).

Além disso, de acordo com o art. 74, são *responsáveis solidários* com os contribuintes do IBS e da CBS: **(i)** a pessoa que registra, em seu nome, a declaração de importação de bens de procedência estrangeira adquiridos no exterior por outra pessoa, ou seja, o *importador por conta e ordem* (inciso I); **(ii)** o encomendante na importação por encomenda (inciso II); **(iii)** o representante do transportador estrangeiro (inciso III); **(iv)** o expedidor, o operador de transporte multimodal ou qualquer subcontratado para a realização do transporte multimodal (inciso IV); e **(v)** o tomador de serviço ou o contratante de afretamento de embarcação ou aeronave, em contrato internacional, em relação aos bens admitidos em regime aduaneiro especial por terceiro (inciso V)⁵¹.

Na remessa internacional, os arts. 95 a 97 da Lei Complementar 211/2025 estabelecem

⁵¹ “Art. 75. Os sujeitos passivos a que se referem os arts. 72 a 74 desta Lei Complementar devem se inscrever para cumprimento das obrigações relativas ao IBS e à CBS sobre importações, nos termos do regulamento”.



as seguintes regras especiais sobre a sujeição passiva: (*i*) no regime de tributação simplificada, o fornecedor dos bens materiais de procedência estrangeira, mesmo residente ou domiciliado no exterior, é *responsável solidário* pelo IBS e pela CBS, devendo inscrever-se no regime regular desses tributos; e (*ii*) na hipótese de intermediação de *plataforma digital*⁵², essa é *responsável por substituição*, quando o fornecedor é residente ou domiciliado no exterior. O destinatário da remessa, por sua vez, será responsável solidário na hipótese de fornecedor estrangeiro não inscrito ou com cadastro regular que não pagar o IBS e a CBS.

4.2.3 Alíquotas

Ainda não foram estabelecidas as alíquotas do IBS e da CBS. Ao longo do período de transição, o Senado Federal definirá as alíquotas de referência, que serão aplicadas se outras não forem previstas nas legislações de cada ente federativo. Porém, quando fixadas, as alíquotas na importação serão as mesmas aplicáveis nas operações internas (art. 71), inclusive por exigência dos princípios da neutralidade e do tratamento nacional⁵³. Até lá, de acordo com as regras de transição analisadas anteriormente, no ano de 2026, serão adotadas alíquotas de *teste* ou de *calibração* de 0,9% de CBS e 0,1% de IBS. Em 2027, será fixada a alíquota de referência da CBS, que deverá ser aplicada se outra não for estabelecida em lei ordinária federal⁵⁴, reduzida em 0,1%⁵⁵. Também haverá cobrança do IBS com alíquota estadual de 0,05% e

⁵² “Art. 22. [...] § 1º Considera-se plataforma digital aquela que:

I – atua como intermediária entre fornecedores e adquirentes nas operações e importações realizadas de forma não presencial ou por meio eletrônico; e

II – controla um ou mais dos seguintes elementos essenciais à operação:

a) cobrança;

b) pagamento;

c) definição dos termos e condições; ou

d) entrega.

§ 2º Não é considerada plataforma digital aquela que executa somente uma das seguintes atividades:

I – fornecimento de acesso à internet;

II – serviços de pagamentos prestados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;

III – publicidade; ou

IV – busca ou comparação de fornecedores, desde que não cobre pelo serviço com base nas vendas realizadas.”

⁵³ Ressalte-se que, de acordo com o art. 71: “§ 2º Na impossibilidade de identificação do bem material importado, em razão de seu extravio ou consumo, e de descrição genérica nos documentos comerciais e de transporte disponíveis, serão aplicadas, para fins de determinação do IBS e da CBS incidentes na importação, as maiores alíquotas vigentes para o destino da operação”.

⁵⁴ Art. 195, § 15.

⁵⁵ ADCT, art. 127, parágrafo único.



alíquota municipal de 0,05%⁵⁶, até o ano 2029, quando, então, terá início a cobrança do IBS com base nas alíquotas de referência definidas no ano anterior pelo Senado Federal ou, se existentes, pelas alíquotas das legislações dos entes federados⁵⁷.

4.2.4 Base de cálculo

A base de cálculo do IBS e da CBS, de acordo com o art. 69 da Lei Complementar nº 214/2025, corresponde ao valor aduaneiro do produto importador, acrescido dos seguintes tributos e direitos devidos até a liberação (desembaraço aduaneiro):

Art. 69. A base de cálculo do IBS e da CBS na importação de bens materiais é o valor aduaneiro acrescido de:

I - Imposto sobre a Importação;

II - Imposto Seletivo (IS);

III - taxa de utilização do Sistema Integrado do Comércio Exterior (Siscomex);

IV - Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM);

V - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide-Combustíveis);

VI - direitos antidumping;

VII - direitos compensatórios;

VIII - medidas de salvaguarda; e

IX - quaisquer outros impostos, taxas, contribuições ou direitos incidentes sobre os bens importados até a sua liberação.

§ 1º A base de cálculo do IBS e da CBS na hipótese de que trata o § 2º do art. 71 desta Lei Complementar será o valor que servir ou que serviria de base para o cálculo do Imposto de Importação acrescido dos valores de que tratam o caput, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º Não compõem a base de cálculo do IBS e da CBS:

⁵⁶ ADCT, art. 127, *caput*.

⁵⁷ Art. 156-A, § 1º, XII.



I - O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), previsto no inciso IV do caput do art. 153 da Constituição Federal;

II - o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), previsto no inciso II do caput do art. 155 da Constituição Federal; e

III - o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), previsto no inciso III do caput do art. 156 da Constituição Federal.

Art. 70. Para efeitos de apuração da base de cálculo, os valores expressos em moeda estrangeira deverão ser convertidos em moeda nacional pela taxa de câmbio utilizada para cálculo do Imposto sobre a Importação, sem qualquer ajuste posterior decorrente de eventual variação cambial.

Parágrafo único. Na hipótese de não ser devido o Imposto sobre a Importação, deverá ser utilizada a taxa de câmbio que seria empregada caso houvesse tributação.

O *valor aduaneiro* constitui a base de cálculo do imposto de importação, que, por sua vez, é determinada a partir de métodos previstos no Acordo de Valoração Aduaneira da Organização Mundial do Comércio (AVA/OMC) ou *WTO Customs Valuation Agreement*, formalmente denominado *Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio* 1994⁵⁸. Esse acordo prevê um critério-base e preferencial – o método do valor da transação – e cinco critérios substitutivos e subsidiários, que são aplicados sucessivamente e em caráter excludente: (i) o método do valor de transação de mercadorias idênticas; (ii) o método do valor de transação de mercadorias similares; (iii) o método do valor dedutivo; (iv) o método do valor computado; e (v) o método da razoabilidade ou do último recurso (*the fall-back method*).

A maior parte das operações no comércio internacional sujeitam-se ao primeiro método de valoração. Nele a base de cálculo do imposto de importação corresponde ao *preço*

⁵⁸ O AVA/OMC foi incorporado ao direito interno ocorreu por meio do Decreto Legislativo 30/1994, promulgado pelo Decreto 1.355/1994.



efetivamente pago ou a pagar pelas mercadorias em uma venda para exportação para o país de importação, acrescidos dos ajustes previstos nos §§ 1º e 2º do art. 8 do AVA, o que, na maior parte das operações, resume-se ao preço da mercadoria acrescido de frete e de seguro (preço CIF – *Cost, Insurance and Freight*)⁵⁹.

Em síntese, portanto, a base de cálculo do IBS e da CBS é composta pelo *valor aduaneiro* (preço CIF do produto importado, entre outras adições previstas nos §§ 1º e 2º do art. 8º do AVA), acrescido dos tributos e prestações pecuniárias relacionadas à defesa comercial eventualmente incidentes até a liberação: (a) incluindo, por previsão expressa no art. 69, o imposto de importação, o IS, a taxa do Siscomex, o AFRMM, a Cide-Combustíveis, os direitos *antidumping*, compensatórios e medidas de salvaguarda; e (b) excluindo, em face do disposto no art. 156-A, IX⁶⁰, e no art. 133 do ADCT⁶¹, o próprio IBS e a CBS (vedação do cálculo “por dentro”), o IPI e, durante o período de transição, o PIS/Pasep e a Cofins⁶², o ICMS e o ISS⁶³.

Em relação ao IS, há previsão constitucional para a inclusão na base de cálculo de outros tributos: “Art. 153. [...] § 6º O imposto previsto no inciso VIII do caput deste artigo: [...] IV - integrará a base de cálculo dos tributos previstos nos arts. 155, II, 156, III, 156-A e 195, V; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)”. Essa disposição, por si só, já é de constitucionalidade duvidosa. As emendas constitucionais, afinal, não podem violar os direitos e garantias dos contribuintes, incluindo o princípio da capacidade contributiva (CF, art. 145, § 1º), que é uma das cláusulas pétreas do texto constitucional (CF, art. 60, § 4º, II⁶⁴). Ainda mais

⁵⁹ Sobre esses acréscimos, ver SEHN, Solon. *Curso de direito aduaneiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 207 e ss.

⁶⁰ “Art. 156-A. [...] IX - não integrará sua própria base de cálculo nem a dos tributos previstos nos arts. 153, VIII, e 195, I, “b”, IV e V, e da contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)”.

⁶¹ “Art. 133. Os tributos de que tratam os arts. 153, IV, 155, II, 156, III, e 195, I, “b”, e IV, e a contribuição para o Programa de Integração Social a que se refere o art. 239 não integrarão a base de cálculo do imposto de que trata o art. 156-A e da contribuição de que trata o art. 195, V, todos da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023).”

⁶² “Art. 126. A partir de 2027: [...] II - serão extintas as contribuições previstas no art. 195, I, “b”, e IV, e a contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239, todos da Constituição Federal, desde que instituída a contribuição referida na alínea “a” do inciso I; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)”.

⁶³ “Art. 129. Ficam extintos, a partir de 2033, os impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)”.

⁶⁴ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a



questionável, entretanto, é a previsão (encontrada apenas na lei complementar, sem autorização constitucional expressa) da inclusão do imposto de importação, da taxa do Siscomex, do AFRMM, da Cide-Combustíveis, dos direitos *antidumping*, compensatórios e das medidas de salvaguarda na base de cálculo do IBS e da CBS.

O princípio da capacidade contributiva, como ensinam Klaus Tipke e Joachim Lang, é um *princípio fundamental universalmente reconhecido de uma imposição justa*, que marca o direito tributário da mesma forma que o princípio da autonomia privada marca do direito civil⁶⁵. Representa, entre outras consequências jurídicas, a afirmação de que, para ser tributada, a situação de fato prevista na legislação deve apresentar uma idoneidade ou consistência econômica, também denominada *força econômica* pela doutrina italiana. Essa serve de pressuposto e limite para o dimensionamento da imposição e, ao mesmo tempo, como medida de repartição isonômica da carga tributária⁶⁶. Além disso, exige coerência lógica ou interna do tributo, ou seja, a aplicação de critérios de valoração compatíveis com a manifestação de disponibilidade econômica que se pretende gravar, no que se inclui a conformidade entre a base de cálculo e a hipótese de incidência.

A inclusão de um tributo na base de cálculo de outro não é compatível com o princípio da capacidade contributiva. O imposto de importação, a taxa do Siscomex, o AFRMM, a Cide-Combustíveis, os direitos *antidumping*, compensatórios e as medidas de salvaguarda são *custos dos importador*, que não representam a manifestação de capacidade contributiva que o texto constitucional pretende gravar com o IBS e a CBS, ou seja, o valor da contraprestação pecuniária recebida pelo fornecedor do bem ou do serviço. Para manter a coerência lógica, a

proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais”.

⁶⁵ TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. *Direito tributário (Steuerrecht)*. Porto Alegre: Fabris, 2008. v. I. p. 201. Para uma visão crítica à concepção centralizadora do princípio, TABOADA, Carlos Palao. *Capacidad contributiva, no confiscatoriedad y otros estudios de derecho constitucional tributario*. Pamplona: Civitas-Thomson Reuters, 2018. p. 160-161.

⁶⁶ MOLINA, Pedro M. Herrera. *Capacidad económica y sistema fiscal: análisis del ordenamiento español a luz del derecho alemán*. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 47; UCKMAR, Victor. *Princípios comuns do direito constitucional tributário*. Trad. Marco Aurelio Greco. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 85; MITA, Enrico de. *Interesse fiscale e tutela del contribuente: le garanzie costituzionali*. 4. ed. Milano: Giuffrè, 2000, p. 81 e ss.



rigor, a base de cálculo deveria compreender apenas o valor aduaneiro. Por isso, o dispositivo mostra-se inconstitucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, considerando as disposições da Lei Complementar nº 214/2025, a regra-matriz de incidência do IBS e da CBS na importação de bens materiais apresenta a seguinte conformação:

(A) Hipótese de incidência:

(i) **Critério material:** importar (verbo) produtos (complemento);

(ii) **Critério temporal:** a liberação (desembaraço aduaneiro);

(iii) **Critério espacial:** território aduaneiro (território nacional e áreas de controle integrado do Mercosul);

(B) Consequência tributária:

(1) **Critério pessoal ou subjetivo:**

(i) *sujeito ativo:* União Federal (CBS) e Estado, Distrito Federal e Município (IBS) do local da importação;

(ii) *sujeito passivo:* o importador na importação direta e por encomenda; o real adquirente na importação realizada por sua conta e ordem; e o adquirente de mercadoria entrepostada;

(2) **Critério quantitativo:**

(i) *alíquotas:* ainda não definidas;

(ii) *base de cálculo:* valor aduaneiro (preço CIF do produto importado, entre outras adições previstas nos §§ 1º e 2º do art. 8º do AVA), acrescido dos tributos e prestações pecuniárias relacionadas à defesa comercial eventualmente incidentes até a liberação.

6. REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Limites Constitucionais à Instituição do IBS e da CBS**. *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. ano 42. p. 701-730. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2024. p. 270.

BELTRAME, Pierre. **Introducción a la fiscalidad en Francia**. Barcelona: Atelier, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.



DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 26. ed. Atual. Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MITA, Enrico de. *Interesse fiscale e tutela del contribuente: le garanzie costituzionali*. 4. ed. Milano: Giuffrè, 2000.

MOLINA, Pedro M. Herrera. *Capacidad económica y sistema fiscal: análisis del ordenamiento español a luz del derecho alemán*. Madrid: Marcial Pons, 1998.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**: parte geral. 34. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2003.

SEHN, Solon. **Comentários ao regulamento aduaneiro**: tributação do comércio exterior. São Paulo: Aduaneiras, 2021.

SEHN, Solon. **Curso de direito aduaneiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SEHN, Solon. **Curso de direito tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

SEHN, Solon. **Imposto de importação**. São Paulo: Noeses, 2016.

SEHN, Solon. **Valoração aduaneira e preços de transferência**. In: GONÇALVES, Claudio Augusto; REIS, Raquel Segalla. **Ensaio de direito aduaneiro II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

SEHN, Solon. **Valoração aduaneira na importação**. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.); SOUZA, Priscila de (org.). *Constructivismo lógico-semântico e os diálogos entre teoria e prática*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 1221-1247.

TABOADA, Carlos Palao. *Capacidad contributiva, no confiscatoriedad y otros estudios de derecho constitucional tributario*. Pamplona: Civitas-Thomson Reuters, 2018.

TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. **Direito tributário** (*Steuerrecht*). Porto Alegre: Fabris, 2008. v. I.

UCKMAR, Victor. **Princípios comuns do direito constitucional tributário**. Trad. Marco Aurelio Greco. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: parte geral. 5. ed. São Paulo: Atlas, v. 1, 2005.



JUSTICE WITHOUT POWER: THE ICC'S STRUGGLE TO ENFORCE ITS WILL

Aryan Agrawal

ABSTRACT: This research paper critiques the ICC failure at prosecuting war crimes, or its inability to execute arrest warrants and judgments absent state support. In its earliest mandate of battling impunity for war crimes in international crimes, the ICC remains organizationally reliant upon member states in order to effectuate—its sole limitation jeopardizing its effectiveness in bringing about justice. The article analyses legal, political, and institutional barriers to enforcement like state non-cooperation, political interference, and absence of an independent enforcement agency. High-profile cases like Sudan's Omar al-Bashir's non-arrest show the Court's inaction against influential or strategically protected targets. The article also analyzes broader implications of non-enforcement like compromised deterrence, reputational harm, and victim and international confidence erosion. Stepping away from the analogy with ad hoc tribunals and regional courts, this paper proposes a reform package to enhance the ICC's enforcement capacity through diplomatic, institutional, and cooperative means. It argues that unless the enforcement deficit is remedied, the ICC mandate would be incomplete, and international criminal justice would be susceptible to selective accountability.

Keywords: International Criminal Court; war crimes; enforcement; state cooperation; International Justice.

RESEARCH GAP:

"The Role of State Cooperation in the Enforcement of ICC Awards: A Critical Barrier to the Court's Effectiveness in Prosecuting War Crimes"-:

The effectiveness of the International Criminal Court in prosecuting war crimes is significantly hindered by its inability to enforce its own judgments, as the Court remains dependent on state cooperation to follow and enforce the orders from ICC, leading to impunity and undermining the credibility of international criminal justice.

RESEARCH QUESTIONS:

1. How does the International Criminal Court's dependence on state cooperation impact the enforcement of its arrest warrants and judgments?



2. What are the legal, political, and structural barriers that prevent the ICC from effectively securing compliance and executing its decisions?
3. What consequences does the non-enforcement of ICC judgments have on the Court's credibility, deterrence effect, and the broader goal of international justice?
4. What practical or institutional reforms could strengthen the ICC's enforcement mechanisms and improve its overall effectiveness in prosecuting war crimes?

RESEARCH OBJECTIVE:

The objective of this research paper is to critically examine how the International Criminal Court's reliance on state cooperation for the enforcement of arrest warrants and judgments affects its effectiveness in prosecuting war crimes. The study aims to identify the key legal, political, and institutional barriers to enforcement, assess the impact of these limitations on the Court's legitimacy and deterrence function, and explore potential reforms or mechanisms that could enhance the ICC's ability to ensure accountability for international crimes.

METHODOLOGY:

This research adopts a qualitative, doctrinal, and analytical methodology. The study primarily involves doctrinal legal research, focusing on the analysis of primary legal instruments such as the Rome Statute of the International Criminal Court. Additionally, secondary sources including academic articles, books, journal publications, and reports by international organizations and human rights bodies are examined to evaluate the practical enforcement challenges faced by the ICC. The research also includes a comparative analysis of the enforcement mechanisms of other international and hybrid tribunals, such as the ICTY and ICTR, to draw insights into possible reforms. Through this approach, the paper seeks to assess how enforcement gaps undermine the ICC's ability to prosecute war crimes effectively and identify recommendations for strengthening its enforcement capacity within the existing framework of international law.



LITERATURE REVIEW

The effectiveness of the International Criminal Court (ICC) in prosecuting war crimes has been the subject of intense academic debate. Most of the attacks in the literature are politicization of the Court's prosecutorial decisions. Alana Tiemessen (2014) argues that ICC prosecutions are politicized and based on states' strategic referrals and level of cooperation and thus result in selective justice and undermine the impartiality and credibility of the Court¹. This is supplemented by the tone of preference by Timothy McCormack (1997), who finds history for the onset of war crimes prosecutions and denounces the reactive and disarticulated policy of the international community that defines present enforcement².

Jelena Pejic (1998) also writes further on the functional and organizational constraints of the ICC and concludes that there are stringent limits to the autonomy and functionality of the Court under the guise of political agendas overriding its institution, dependence on state resources, and jurisdictional constraints³. This institutional delay is also stated in Barria and Roper (2005) research, whose analysis of the ICTY and ICTR as precursors to the ICC highlights the reality that, with virtual absolute failure to apprehend suspects and enforce, the deterrent function of international criminal justice institutions has been severely compromised⁴. Alex Whiting (2009) dissolves the general misunderstanding that delayed justice equates to lost justice⁵.

He contends that war crimes are serious and must be probed and tried over a long period, and disagrees that, efficiently managed, delayed trials can even yield richer and more genuine offspring of justice. But Jacob Katz Cogan (2002) is wiser in his judgment, expecting problems

¹ Alana Tiemessen, 'The International Criminal Court and the Politics of Prosecutions' (2014) 18 Int'l J Hum Rts 444

² Timothy L. H. McCormack, 'Selective Reaction to Atrocity: War Crimes and the Development of International Criminal Law' (1997) 60 Alb L Rev 681

³ Jelena Pejic, 'Creating a Permanent International Criminal Court: The Obstacles to Independence and Effectiveness' (1998) 29 Colum Hum Rts L Rev 291

⁴ Lilian A. Barria & Steven D. Roper, 'How Effective Are International Criminal Tribunals? An Analysis of the ICTY and the ICTR' (2005) 9 Int'l J Hum Rts 349

⁵ Alex Whiting, 'In International Criminal Prosecutions, Justice Delayed Can Be Justice Delivered' (2009) 50 Harv Int'l LJ 323



in international tribunals like limiting defense rights, inefficient procedure, and political motivation to all coalesce and cause harm to the standard of fair trial and erode faith in the ICC as a court of law⁶. James Cavallaro and Jamie O'Connell (2020) deflect the argument to preventative justice, arguing that the ICC not only needs to prosecute historic crimes but also should take a more active role in atrocity prevention by learning from regional human rights mechanisms. They demand more funds for indirect accountability and structural changes that enhance the ICC's leverage and responsiveness⁷.

Lastly, Ruth Wedgwood (1995) prioritizes institution-building and normative value of war crimes prosecutions. To her, even though the ICC cannot be argued to be ideal, its symbolic function in setting standards of accountability is of immeasurable value towards the advancement of international criminal justice⁸.

Collectively, these sources bear witness to convergent opinion that although the ICC represents progress in international justice for the discipline, its efficacy is undermined by political interference, enforcement vacuum, procedural limitations, and over-optimism. Increasingly, in the academy, there is convergence on less strident, more nuanced response to justice incorporating prevention, accountability, and ongoing social reconciliation as much as prosecution⁹.

INTRODUCTION

The International Criminal Court (ICC) was founded on the ambitious goal of eliminating impunity for the perpetrators of the world's worst crimes against international justice—i.e., genocide, crimes against war, crimes against humanity, and the crime of aggression. The Rome Statute of 1998 enshrines the ICC, which entered into force in 2002, as

⁶ Jacob Katz Cogan, 'International Criminal Courts and Fair Trials: Difficulties and Prospects' (2002) 27 Yale J Int'l L 111

⁷ James L. Cavallaro & Jamie O'Connell, 'When Prosecution Is Not Enough: How the International Criminal Court Can Prevent Atrocity and Advance Accountability by Emulating Regional Human Rights Institutions' (2020) 45 Yale J Int'l L 1

⁸ Ruth Wedgwood, 'Prosecuting War Crimes' (1995) 149 Mil L Rev 217

⁹ Allison Marston Danner, 'Enhancing the Legitimacy and Accountability of Prosecutorial Discretion at the International Criminal Court' (2003) 97 Am J Int'l L 510



a symbol of global criminal justice. It is a permanent court with the mandate to hold human beings accountable for the atrocity crime on a large scale and fill where gaps in national judicial action are unable or unwilling to do so. Despite institutional excellence and normative merit, effectiveness in the delivery of its mandate by the ICC has always been questioned and questioned. At the back of every such complaint, there is always a straightforward, unanswerable question: the Court's sua sponte inaction in executing its warrants of arrest and orders¹⁰.

Compared to national judicial systems with an easily accessible police force to arrest and detain suspects, the ICC does not have an easily accessible force. It depends on the good will of its 124 State Parties—and occasionally other non-party states—to enforce arrest warrants, extradite suspects, and impose sentences. Such reliance severely incapacitates effective Court functioning because political agendas, sovereignty, and geopolitical alliances primarily obstruct enforcement. Everyday failures like the many instances of denial by ICC member states to arrest Sudanese former president Omar al-Bashir with rightful standing warrants pending have demonstrated this enforcement deficiency. These are not simply isolated errors but are a trend which presents an interesting paradox in the ICC's law-making capability and its capability for enforcement¹¹.

The issue is further aggravated by international relations world politics. Dominant non-members like the United States, Russia, and China hold global governance but except in the Rome Statute. They hate the ICC and they also enjoy veto in the United Nations Security Council, and this normally incapacitates sincere action against their friends or strategic friends. Therefore, the enforcement of ICC judgments is highly politicized and not determined by the gravity of crime but geopolitics. This compromises universality and impartiality in international

¹⁰ Alana Tiemessen, 'The International Criminal Court and the Politics of Prosecutions' (2014) 18 Int'l J Hum Rts 444

¹¹ Jelena Pejic, 'Creating a Permanent International Criminal Court: The Obstacles to Independence and Effectiveness' (1998) 29 Colum Hum Rts L Rev 291



criminal justice and undermines the legitimacy of the Court and provokes charges of bias, especially from the Global South¹².

The objective of this research study is to critically examine the underlying issue of enforcement as a determinant factor for the likelihood of success of the ICC in prosecuting war crimes. It will address the matters of enforcement in law, politics, and institutions, assess the effects of non-compliance on deterrence and legitimacy of the Court, and propose potential reforms that can enhance enforcement mechanisms¹³. The general thesis is that if the ICC is to apply its mandate, then it must have stable and trustworthy enforcement, lest international criminal justice is a ritual and not a pragmatic reality. Thus, the paper shall be contributing to the debate on the future of international justice as well as the reforms that will ensure the credibility and integrity of the ICC¹⁴.

CASE STUDY

1. Omar al-Bashir (Sudan): Delayed Justice in Regime Transition

Omar al-Bashir, deposed Sudanese president, was the first incumbent head of state to be indicted by the International Criminal Court. The ICC indicted him in 2009 and 2010 for genocide, crimes against humanity, and war crimes committed against him in the Darfur mass atrocities. But Bashir did not leave until 2019 and visited some of the ICC member states such as South Africa, Kenya, Chad, and Jordan without being arrested. They used diplomatic immunity or regional loyalty to their disadvantage even though they were legally committed by law under the Rome Statute to comply with the ICC.

After his removal by a civilian coup in 2019, Sudan's transitional government initially explored collaborating with the ICC. The government, in 2021, said that it was willing to extradite Bashir to The Hague. Such an extradition has not been done so far until 2025,

¹² Timothy L. H. McCormack, 'Selective Reaction to Atrocity: War Crimes and the Development of International Criminal Law' (1997) 60 Alb L Rev 681

¹³ Ruth Wedgwood, 'Prosecuting War Crimes' (1995) 149 Mil L Rev 217

¹⁴ Lilian A. Barria & Steven D. Roper, 'How Effective Are International Criminal Tribunals? An Analysis of the ICTY and the ICTR' (2005) 9 Int'l J Hum Rts 349



primarily due to internal instability, the involvement of the military in the transition process, and political opposition from influential actors in Sudan. This is a typical example of absolute reliance of the ICC on states' political processes of enforcement and to how even through regime changes, judicial accountability would remain suspended in suspense. It also illustrates how the legitimacy of the Court is tainted when states defaulted on arrest duties without being held accountable for it.

2. Vladimir Putin (Russia): Power Politics and Enforcement Paralysis

The ICC issued a record arrest warrant for Russian President Vladimir Putin in March 2023 on the illegal deportation of children as a war crime committed in occupied Ukraine and their transport to Russia during the conflict. The warrant was the first in the history of the ICC ever issued against the head of a UN permanent member council. The move was received by international attorneys and human rights activists alike as a milestone towards accountability, particularly in the context of an existing large-scale conflict.

Enforcement of the warrant has been simply out of the question nonetheless. Russia, as a non-signatory to the Rome Statute, has categorically denied the ICC jurisdiction and continues to extend protection to its officials against prosecution. The ultimate test was at the 2023 BRICS summit in South Africa, a member country of the ICC. Although Putin himself did not ultimately show up in person purportedly because of diplomatic pressure and a requirement of law under which South Africa would have been in a position of obligation to arrest him, the event presented a delicate diplomatic challenge. South Africa was roundly criticized for first saying that it would leave the warrant untouched, then for ultimately finding an escape clause.

This example is used to illustrate how global hierarchies of power and realpolitik erode the authority of the ICC. It reveals that enforcement is no less deeply political than is one of law, in which geostrategy-situated leaders are de facto above the law, and feeble states are bullied into complicity or obedience.



3. Saif al-Islam Gaddafi (Libya): Political Re-Emergence of a Fugitive

Saif al-Islam Gaddafi, the son of former Libyan ruler Muammar Gaddafi, was charged by the ICC in 2011 with crimes against humanity such as murder and persecution for his role in the Libyan revolution crackdown. He was arrested in 2011 by a militia and held in Zintan for years and was also sentenced to death in absentia by a Libyan court. Despite having an active ICC warrant, he was let go in 2017 on an amnesty plan by the militia, and Libyan forces did not arrest him again or extradite him to the ICC.

In a dramatic turn of events, Saif al-Islam sought to stand as a president candidate during the 2021 Libyan elections despite being an ICC fugitive. While his candidature had been delayed, restoration of political life was a declaration of an absolute failure of implementation of ICC judgments even in the post-conflict period. He can roam unfettered in Libya through to 2025, and it is an example of the ICC failure to do anything where there is neither the political will nor capability to put in place for the advantage of the hosting nation.

This case shows how national legal fragmentation, militia control, and bad institutions can prevent enforcement even when there is no global power protecting the accused. It also shows how ICC non-enforcement of warrants can result in those indicted for atrocities to regain public respect and return to political life, thereby once more discrediting international justice.

4. Joseph Kony (Uganda/LRA): The Serial Fugitive

Wanted Notorious Lord's Resistance Army (LRA) commander Joseph Kony has been under an ICC warrant of arrest since 2005, and his is therefore the Court's most visible warrant. He is accused of a series of offenses that range from murder to enslavement, rape, and conscripting children into the armed forces. As much as the Ugandan soldiers have hunted Kony for decades and the US special soldiers, the fugitive still cannot be found, said to be hiding in the remotest parts of Central African Republic, South Sudan, or Democratic Republic of Congo.

The United States again publicly offered a reward for information resulting in the capture of Kony in early 2024, a demonstration of continued worldwide fascination but also of



continued inability to bring him to justice. Instability in the region, poor borders, and lack of harmonized government have enabled him to remain concealed nearly two decades.

The Kony case illustrates the ICC's jurisdictional and authority constraints in ungoverned or lawless areas. It also challenges the application of international criminal law if the perpetrator is a non-state actor, especially where the ICC does not have logistics and security bases of operation. The fact that he is still on the loose despite global surveillance illustrates an institutional weakness in the Court's ability to project beyond cooperative state jurisdictions.

ANALYSIS

Q - How does state cooperation has impact on the enforcement of judgments?

The efficacy of the International Criminal Court (ICC) to bring war criminals to conviction through trial is irresistibly balanced by the institutional dependence of the ICC on state cooperation to enforce its arrest warrants and convictions to be put into effect¹⁵. In contrast to national courts located within states that have sovereignty and police and executive capacities to enforce judicial findings, there is no organizational agency of the ICC to enforce. This absence of independent operating machinery is one on which the Court will have no option but rely on nothing more than its 124 State Parties to voluntarily enforce its orders—i.e., arrests, extraditions, and surrender of suspects¹⁶.

The most indicative visual allegory for such structural weakness would probably be the situation of former Sudanese President Omar al-Bashir. Two arrest warrants had already been issued by the ICC against al-Bashir in 2009-2010 for his crimes of genocide, war crimes, and crimes against humanity in Darfur. Unfazed by the seriousness of the allegations, al-Bashir just went about his business and continued to travel wherever he pleased, even to ICC member states like South Africa, Kenya, and Jordan. They, deferring to a requirement to comply with a legal obligation to enforce ICC arrest warrants, refused to make the arrest. South Africa's denial, thus,

¹⁵ Jelena Pejic, 'Creating a Permanent International Criminal Court: The Obstacles to Independence and Effectiveness' (1998) 29 Colum Hum Rts L Rev 291

¹⁶ Alana Tiemessen, 'The International Criminal Court and the Politics of Prosecutions' (2014) 18 Int'l J Hum Rts 444



ushered in an extremely well-publicized legal controversy that attested to the vulnerability of international law when national politics and state sovereignty converge. Al-Bashir's arrest was attributed by South African authorities to undermine regional security and diplomatic relationships in the interests of political expediency rather than political adherence to global norms of the rule of law in the open¹⁷.

The implications of this reliance are colossal. Without authority to direct the arrest of or force its verdicts on an individual, the ICC's verdicts have a chance of being an empty ring. Arrest warrants and convictions mean nothing if states are discretionary on whether to implement or not implement them. Not implementing them not only leaves the victims' justice in abeyance, but also encourages the perpetrators, who believe that they would not be punished by engaging in astute political tactics. Such a belief that impunity can be used to exclude the Court undermines the institution's integrity and erodes the legitimacy of the Court as an international war crimes enforcer¹⁸.

Briefly, the ICC's failure to issue its arrest warrants and convictions without reliance on the assistance of third-party states is not a technical problem—it's a structural one that cuts at the very core of its mandate. Even if the Court shall still be obligated to trust on the good faith of incidentally hostile states and states bound politically, its right to mete out justice reasonably and in circular ways shall always be unable to operate at a hundred percent potential. This institutional deficit must be addressed through institutional change, enhanced international cooperation, or coalition politics for compliance if the ICC is to fulfil its mandate to end impunity for the world's most heinous crimes¹⁹.

Q - What are the barriers that prevent the effective securing compliance and executing decisions?

¹⁷ Ruth Wedgwood, 'Prosecuting War Crimes' (1995) 149 Mil L Rev 217

¹⁸ Jacob Katz Cogan, 'International Criminal Courts and Fair Trials: Difficulties and Prospects' (2002) 27 Yale J Int'l L 111

¹⁹ Allison Marston Danner, 'When Courts Make Law: How the International Criminal Tribunals Recast the Laws of War' (2006) 59 Vand L Rev 1



The International Criminal Court (ICC) was envisioned as a monumental institution to ensure that perpetrators of the most heinous international crimes—genocide, crimes against humanity, war crimes, and the crime of aggression—are held accountable in a manner consistent with principles of justice, impartiality, and legal integrity. However, despite this lofty mandate and the establishment of a comprehensive legal framework under the Rome Statute, the ICC faces formidable hurdles in fulfilling its purpose. These challenges, primarily legal, political, and structural, render the Court's ability to deliver justice substantially compromised, particularly in the face of modern geopolitical complexities²⁰.

Legal Barriers

At the heart of the ICC's limitations lies the legal framework of the Rome Statute, which, while robust in defining the Court's jurisdiction and powers, fails to provide it with independent means of enforcement. The absence of a binding enforcement mechanism stands as one of the most fundamental legal constraints crippling the ICC.

Absence of Independent Enforcement Authority

Article 86 of the Rome Statute compels State Parties to fully cooperate with the ICC in the arrest, surrender, and prosecution of indictees. However, this obligation, though theoretically binding under international law, lacks practical compulsion. The ICC does not possess its own enforcement arms—no police, no military, no direct sanctioning capability. It must rely entirely on the goodwill of states to fulfill arrest warrants and extradition requests. Where cooperation is withheld or delayed, the Court's only recourse is to refer non-compliant states to the Assembly of State Parties (ASP) or, in some cases, to the United Nations Security Council (UNSC). However, these mechanisms are ineffectual in many instances, often resulting in political stalemates or hollow condemnations.

A telling example is the case of former Sudanese President Omar al-Bashir. Despite two ICC arrest warrants issued in 2009 and 2010, al-Bashir traveled freely to several ICC member

²⁰ Jelena Pejic, 'Creating a Permanent International Criminal Court: The Obstacles to Independence and Effectiveness' (1998) 29 Colum Hum Rts L Rev 291



states—including South Africa and Jordan—without being apprehended. Though these states were legally obliged to arrest him, their failure to do so highlighted the ICC's powerlessness in enforcing its mandates without willing cooperation.

Non-Party States and the Jurisdictional Void

Another significant legal obstacle is the existence of non-party states. Major powers such as the United States, China, Russia, and India have either not ratified the Rome Statute or have withdrawn from it. As non-signatories, they are under no legal obligation to cooperate with the Court, nor can the ICC exercise jurisdiction over their nationals unless crimes occur on the territory of a state party or unless a UNSC referral is made.

This legal lacuna has immense implications. These countries, collectively, wield vast geopolitical influence, economic resources, and military capabilities. They have also been implicated—either directly or through their allies—in various acts that could potentially fall within the ICC's jurisdiction, such as alleged war crimes, torture, or crimes against humanity. However, their legal insulation effectively makes them safe havens from international accountability, undermining the very universality that the ICC aspires to achieve²¹.

Political Barriers

The ICC does not operate in a political vacuum; rather, it is enmeshed in a deeply politicized global order. Nowhere is this more evident than in the powers conferred upon the United Nations Security Council under the UN Charter, particularly its authority to refer cases to the ICC under Chapter VII.

UNSC Referrals and the Power of Veto

The five permanent members (P5) of the UNSC—China, France, Russia, the United Kingdom, and the United States—each wield unilateral veto power. This veto can be exercised to prevent referrals of situations that may implicate themselves or their allies. Consequently,

²¹ Timothy L. H. McCormack, 'Selective Reaction to Atrocity: War Crimes and the Development of International Criminal Law' (1997) 60 Alb L Rev 681



the decision to initiate ICC investigations becomes less about legal merit and more about political feasibility.

For instance, while the UNSC was quick to refer the Darfur situation in Sudan to the ICC in 2005, it has conspicuously refrained from referring situations involving alleged crimes committed by U.S. personnel in Afghanistan or by Russian forces in Ukraine prior to the full-scale invasion of 2022. Despite ample evidence and calls from human rights organizations, UNSC inaction has reinforced perceptions of politicized selectivity in international criminal justice.

Moreover, this inconsistency entrenches the belief that international law is a tool of convenience for dominant powers rather than a universal standard applied evenly across all nations. Critics argue that the ICC, being beholden to the whims of global superpowers, ends up targeting weaker states in Africa and elsewhere, while ignoring atrocities perpetrated or abetted by powerful nations.

Diplomatic and Economic Calculus of State Cooperation

Beyond the veto, states often calculate their cooperation with the ICC based on political expediency rather than legal obligation. Arresting a former head of state, cooperating with investigations implicating a strategic partner, or surrendering military personnel to the Court can entail significant diplomatic fallout, economic repercussions, or domestic political backlash.

For example, many African nations initially welcomed the ICC as a mechanism to end impunity. However, as the Court increasingly focused on African leaders while appearing to ignore crimes committed in other regions, political support for the ICC began to erode. The African Union has even proposed a mass withdrawal from the Rome Statute, accusing the Court of neocolonial bias. In such a climate, legal obligations are often subverted by realpolitik, further diminishing the ICC's authority²².

²² Alana Tiemessen, 'The International Criminal Court and the Politics of Prosecutions' (2014) 18 Int'l J Hum Rts 444



Structural Barriers

The ICC's legal and political weaknesses are compounded by severe structural deficiencies that prevent it from operating as a fully functional international judicial body.

Lack of Enforcement Infrastructure

Unlike domestic criminal courts or even earlier international tribunals like the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), the ICC lacks its own enforcement mechanisms. The ICTY benefitted significantly from the logistical and military support of NATO, which facilitated the arrest of high-profile suspects like Slobodan Milošević. In contrast, the ICC operates in a fragmented and often hostile international environment without the backing of any comparable enforcement structure.

Its reliance on state cooperation to execute arrest warrants means that individuals indicted by the Court often live freely for years, if not decades. This state of affairs not only emboldens potential perpetrators but also erodes the credibility of international justice in the eyes of victims and the international community alike.

Furthermore, the ICC's investigative and prosecutorial teams face significant barriers accessing conflict zones or collecting reliable evidence in the field. Hostile governments may deny access, and ongoing conflict can make it perilous to gather testimonies or secure documentation.

The Doctrine of Complementarity

The principle of complementarity, enshrined in the Rome Statute, posits that the ICC may only exercise jurisdiction when national judicial systems are unable or unwilling to prosecute alleged crimes. While intended to respect state sovereignty and promote domestic accountability, in practice this principle creates significant delays and inconsistencies in the delivery of justice.

States can stall proceedings by claiming to be investigating the matter themselves, often as a façade to shield perpetrators. The ICC must then conduct a complex admissibility assessment to determine whether genuine proceedings are underway. This legal entanglement



has often led to procedural deadlock, allowing suspects to evade justice under the guise of national sovereignty.

In addition, complementarity presents a structural conundrum for post-conflict societies. Newly stabilized governments may lack the judicial capacity, political will, or independence to conduct impartial prosecutions. In such cases, the ICC becomes the last resort, yet its hands remain tied by legal doctrines and diplomatic constraints²³.

The Cumulative Impact: A Court with Power in Theory, Paralysis in Practice

The convergence of legal inadequacies, political interference, and structural fragilities has left the ICC in a position where its theoretical powers vastly exceed its practical capacity. The result is a court that can issue arrest warrants that remain unenforced, initiate investigations that stall due to non-cooperation, and deliver judgments that are seen as selectively applied or politically motivated.

The disjuncture between the ICC's normative framework and operational reality breeds cynicism and disillusionment. Victims of atrocity crimes look to The Hague for justice, only to be met with bureaucratic inertia and diplomatic gamesmanship. Simultaneously, perpetrators exploit legal loopholes and political protection to remain beyond the Court's reach.

The Court's soft powers of binding enforcement and politicized referrals and selective cooperation actually prevent it from delivering justice in cases of war crimes. Unless the structural weaknesses—by means of reforms, enhanced legal tools, or enhanced international cooperation—are removed, the ICC will be compelled to resign itself to ineffectiveness, and most of the perpetrators will evade justice²⁴.

²³ Lilian A. Barria & Steven D. Roper, 'How Effective Are International Criminal Tribunals? An Analysis of the ICTY and the ICTR' (2005) 9 Int'l J Hum Rts 349

²⁴ Allison Marston Danner, 'When Courts Make Law: How the International Criminal Tribunals Recast the Laws of War' (2006) 59 Vand L Rev 1



Toward Reform: Proposals for Revitalizing the ICC

If the ICC is to fulfill its promise as the cornerstone of international criminal justice, comprehensive reforms are necessary:

1. **Strengthening Legal Mandates:** The Rome Statute could be amended to grant the ICC more robust powers of enforcement, possibly through standing agreements with UN peacekeeping forces or regional security bodies.
2. **Reforming the UNSC Referral System:** The power of the veto could be curtailed in matters involving mass atrocities through a procedural amendment to the UN Charter or through political agreements among P5 states not to use the veto in such cases.
3. **Creating Incentives for Cooperation:** Financial aid, trade benefits, or diplomatic recognition could be used to incentivize states to comply with ICC requests. Simultaneously, targeted sanctions could be imposed on states that obstruct justice.
4. **Enhancing Investigative Capacity:** Investment in remote evidence-gathering tools, secure communication with witnesses, and partnerships with NGOs could improve the Court's operational capabilities.
5. **Building Domestic Capacity:** The ICC should intensify its outreach to national judicial systems, providing technical and legal assistance to ensure domestic trials meet international standards, thus making complementarity more than just a procedural hurdle.

The ICC remains a symbol of humanity's aspiration to end impunity and uphold the rule of law. However, unless it overcomes the legal ambiguities, political obstacles, and structural deficits that currently undermine its function, it risks becoming a hollow institution. To preserve its legitimacy and efficacy, the international community must commit itself not only to moral pronouncements but to institutional reform and political courage. Only then can the ICC truly serve as a beacon of justice in a fractured world.



Q - What consequences does the non-enforcement of judgments have?

The reality that the ICC is not able to enforce its decrees because states are not co-operating has appalling and constitutional implications for its legitimacy, its deterrent power, and the international system of justice which it is striving to maintain. Enforcement is something bureaucrats do not want lightly—it is the required nexus that brings judicial fiat and actual justice. Without the weight of enforcement, the ICC is an imaginary court and at best only a ceremonial court and one which cannot be and powerless to have any influence on all but realistically every aspect of its existence and mandate²⁵.

Most importantly, the deterrent function of the ICC is severely undermined if the convictions cannot be enforced. Enforcement of international criminal law serves a strong purpose, discouraging future atrocities for punishing perpetrators of heinous crimes such as genocide, war crimes, and crimes against humanity²⁶.

For the victims, the ICC is a glimmer of hope—a hope to receive justice, compensation, and acknowledgment of their experience. But with its years of hearing without arrest, or known perpetrators let go, the Court's credibility is lost. The victims may see the ICC as remote, ineffective court that speaks in press releases but does nothing for justice. The saying "justice delayed is justice denied" best fits the situation of war crimes and mass violence, where speedy delivery of speed justice is the requirement of the time so that healing, reconciliation, and rebuilding of relations in societies take place²⁷.

It paralyzes the Court's deterrent, discourages victims, erodes state-to-state credibility, and exposes the grievance of injustice and partiality. Most importantly, it undermines the international endeavour to create an equal and fair system of accountability for crimes. It must

²⁵ Ruth Wedgwood, 'Prosecuting War Crimes' (1995) 149 Mil L Rev 217

²⁶ Alex Whiting, 'In International Criminal Prosecutions, Justice Delayed Can Be Justice Delivered' (2009) 50 Harv Int'l LJ 323

²⁷ Jacob Katz Cogan, 'International Criminal Courts and Fair Trials: Difficulties and Prospects' (2002) 27 Yale J Int'l L 111



be rectified if the ICC is to continue being a valuable tool and deliver justice and closure to the world's worst crimes²⁸.

Q - What could Strengthen enforcement mechanisms and improve effectiveness in prosecuting war crimes?

To make the ICC more effective, particularly in enforcing judgments and arrest warrants, there needs to be a synergy of stepped-up practical, institutional, and political reforms. The reforms need to deal with the inherent enforcement deficit as a result of the Court's dependence on state cooperation—a shortcoming that lowers its capacity to prosecute war crime offenders and bring speedy justice to victims²⁹.

One of the most tangible and near-real-time efforts at reform is to put access mechanisms to regional human rights tribunals, e.g., the African Court on Human and Peoples' Rights, the European Court of Human Rights, and the Inter-American Court of Human Rights, in some degree of synchronization. They possess sufficient legal force and regional credibility and may very well be applied in an effort to render ICC goals believable. National courts and institutions may also apply domestic political pressure, observe state enforcement of arrest warrants, and facilitate closer cooperation between national and international authorities. Placing enforcement action in a regional context allows the ICC to stretch beyond what would be tolerable sovereignty. Regional institutions, as an example, can be entrusted with an officially recognized role of compliance monitoring and follow-up upon arriving at a judgment, establishing an institution of overlapping responsibility³⁰.

The second central reform is to enhance the effectiveness of the United Nations Security Council (UNSC) and other international political institutions to enforce ICC judgments. Although the UNSC is currently able to refer cases to the ICC, the UNSC itself also routinely

²⁸ Alex Whiting, 'In International Criminal Prosecutions, Justice Delayed Can Be Justice Delivered' (2009) 50 Harv Int'l LJ 323

²⁹ Jelena Pejic, 'Creating a Permanent International Criminal Court: The Obstacles to Independence and Effectiveness' (1998) 29 Colum Hum Rts L Rev 291

³⁰ Allison Marston Danner, 'When Courts Make Law: How the International Criminal Tribunals Recast the Laws of War' (2006) 59 Vand L Rev 1



declines to serve its backup enforcement function. The ICC can invoke more binding, direct within the UN system requiring member states to act in accordance with Court rulings, particularly those referred by the Council itself. ICC may also have auto-executing measures triggered in referred cases—with definite diplomatic or economic action under UNSC mandate pre-determined. Political composition of the UNSC is short term, but to utilize it more seriously would be a giant step towards the establishment of the ICC enforcement power³¹.

The ICC is also able to enhance its institution capacity for public diplomacy and campaigning. Particularly, the more immediate "naming and shaming" tactic of outlaw regimes can be employed to construct international publicity and reputational pressure. Shaming reluctant governments into detaining indicted officials or cooperating in investigations can lead to foreign press scrutiny, citizen mobilization campaigns, and internal opposition movements³².

Moreover, the ICC can institutionalize cooperative arrangements with national judiciaries and police in politically oriented and stable governments. Capacity-building training and technical assistance can also assist national authorities to implement ICC-related judicial process and arrest suspects. The more states establish liaison offices or specialist national units in an attempt to assist in the provision of assistance to the ICC, the stronger is the international enforcement. In addition, the Court can strengthen compliance by encouraging supportive states positively and rewarding them and thereby exerting a positive model influence on other states to emulate³³.

Institutional reform in the long term would also include modifying the Rome Statute to contain more effective enforcement provisions or at least discuss proposals on a permanent institution of international enforcement—though politically some would resist that. While the

³¹ Ruth Wedgwood, 'Prosecuting War Crimes' (1995) 149 *Mil L Rev* 217

³² Timothy L. H. McCormack, 'Selective Reaction to Atrocity: War Crimes and the Development of International Criminal Law' (1997) 60 *Alb L Rev* 681

³³ James L. Cavallaro & Jamie O'Connell, 'When Prosecution Is Not Enough: How the International Criminal Court Can Prevent Atrocity and Advance Accountability by Emulating Regional Human Rights Institutions' (2020) 45 *Yale J Int'l L* 1



following ideas currently appear utopian, discussing such things along these lines is necessary for eventual change³⁴.

REFORM PROPOSALS AND THE WAY FORWARD

The International Criminal Court (ICC), as much promise as it is of an international permanent court of justice, still hovers on the horizon weighed down by the very same inherent drawback of enforcement. Its institutional dependence upon the goodwill of the states has made it susceptible to political manipulation, selective compliance, and brazen defiance. While these obstacles are ingrained in the international political and legal order, a four-track reform process of pragmatic, diplomatic, institutional, and juridical character has the potential to provide reasonable alternatives to re-establish functional legitimacy to the ICC and enable it to pursue its mandate to bring justice to the most serious international crimes³⁵.

5. *Strengthening Regional Cooperation Mechanisms*

The most valued shift would be ICC having cooperation arrangements with regional courts and entities like African Court on Human and Peoples' Rights, Inter-American Court of Human Rights, and European Court of Human Rights, to which it would have an official status of cooperation. They already have premises in regional political culture and juridical framework and are well placed to develop state action in their geography-oriented arena. These national courts would assist the ICC in enforcing arrest warrants, contribute intelligence and logistical assistance, and exert diplomatic pressure upon member states. This support will combat neocolonial opposition to impartiality and generate a sense of mutual legal obligation within a geographical region. Such coalitions would not only enhance effective enforcement but would

³⁴ Allison Marston Danner, 'Enhancing the Legitimacy and Accountability of Prosecutorial Discretion at the International Criminal Court' (2003) 97 Am J Int'l L 510

³⁵ Alex Whiting, 'In International Criminal Prosecutions, Justice Delayed Can Be Justice Delivered' (2009) 50 Harv Int'l LJ 323



boost the legitimacy of the Court, especially with those states that see it as a Western or far-off court³⁶.

6. *Diplomatic and Economic Pressure against Non-Cooperative States*

Where legal pressure alone falls short to spur a response, specially designed diplomatic and economic pressure will be more effective. The ICC would also engage regional institutions such as the African Union, the United Nations, and the European Union in enforcing sanctions on such governments that systematically decline to execute arrest and surrender warrants against suspects. The sanctions can be designed in the words of asset freeze, foreign aid denial, travel ban on political leaders, or stripping the right to vote within regional institutions. These steps can radically change the cost-benefit analysis of states that harbour criminals from justice. In addition, associating enforcement with international criminal warrants to other diplomatic incentives—e.g., trade agreements, development assistance, or international alignments—can provide effective incentive to conform, particularly to poor or weak states³⁷.

7. *Strengthening the Role of the UN Security Council*

While the UN Security Council (UNSC) may refer cases to the ICC under Chapter VII of the UN Charter, its support is bound to be no broader. The Court's jurisdiction to enforce sentences in referred cases is massively undermined without constant political and logistic backing. In so far as this involves correction, the UNSC would be required to pass binding resolutions with enforcement features like deadlines for arrest cooperation, reporting requirements, and default sanctions. Procedural reforms within the UNSC are also needed, like the restriction of the use of the veto in a bid to utilize it in instances of mass crime and atrocities and against crimes against international law. Through translating UNSC referrals to symbolic

³⁶ Jelena Pejic, 'Creating a Permanent International Criminal Court: The Obstacles to Independence and Effectiveness' (1998) 29 Colum Hum Rts L Rev 291

³⁷ James L. Cavallaro & Jamie O'Connell, 'When Prosecution Is Not Enough: How the International Criminal Court Can Prevent Atrocity and Advance Accountability by Emulating Regional Human Rights Institutions' (2020) 45 Yale J Int'l L 1



action into binding commitment, the Court's functional capacity and mandate would be significantly heightened³⁸.

8. *Mobilization of Civil Society and Public Diplomacy*

As it has restricted enforcement capability, the ICC will increasingly have to depend on moral suasion and public shaming. Public diplomacy must be heightened. The Court should be in the business of shaming and naming the offending states with frequent public reporting, press briefings, and international campaigns. In collaboration with civil society, NGOs, and the academy, pressure can be put on governments and mass justice movements. Public action will be strongest in democracies or pseudo-democracies where reputation is at stake internationally. In addition, broad-based public campaigns that sensitise the people to their nation's commitment under the Rome Statute can mobilise domestic stakeholders towards pushing their politicians to comply³⁹.

9. *Institutional Amendments to the Rome Statute*

Will and diplomacy are necessary but institutional change over the long term will have to be accomplished in order to address the enforcement flaw of the ICC. This would be by way of amending the Rome Statute itself. Reforms can make more explicit and more efficient the legal responsibilities of member states, impose ever more severe sanctions on non-compliance, and enhance the powers of the Court to directly engage international enforcement authorities like INTERPOL. An independent office of enforcement coordination in the ICC can enable bridging national law enforcement authorities and regional security institutions. Although such legislative changes would have to be bargained out by States Parties—a political battle up the

³⁸ Timothy L. H. McCormack, 'Selective Reaction to Atrocity: War Crimes and the Development of International Criminal Law' (1997) 60 Alb L Rev 681

³⁹ Allison Marston Danner, 'Enhancing the Legitimacy and Accountability of Prosecutorial Discretion at the International Criminal Court' (2003) 97 Am J Int'l L 510



steep hill of hill-climbing—they represent a step toward creating an enforcement mechanism that is coordinated, dynamic, and less reliant on ad hoc case-by-case diplomacy⁴⁰.

10. Ad Hoc and Hybrid Tribunals as Teachers of History

Lessons of the past. The ICTY and ICTR, while equally under constrained in enforcement in the early years, also matured with persistent international pressure and connection to wider political processes. Serbia's eventual cooperation in the arrest of suspects such as Slobodan Milošević and Ratko Mladić, for example, was effectively made contingent on EU accession negotiations and international rewards. Likewise, the Special Court for Sierra Leone, with robust UN support and regional cooperation, convicted Charles Taylor. The ICC can take a cue from these lessons by acting in concert with regional and international actors with the capability to exert external pressure. By coordinating its activities with the world development and political climate, the Court can close the enforcement gap and apprehend more fugitives⁴¹.

Enforcement is the International Criminal Court's weakest link. But it's not a lost cause. With wise intermixing of regional blocks, diplomatic pressure, legislative effort, civil society mobilization, and institutional change, the Court can increase its functional efficacy and reassert its role as guardian of international justice. The ICC will never have direct enforcement powers like national systems, but through innovative and collaborative mechanisms, it is possible to make its findings not bald statements but something meaningful and material of which justice demands⁴².

CONCLUSION

The establishment of the International Criminal Court (ICC) was a light of hope for the world to access justice, common desire to end impunity against perpetrators of the world's most

⁴⁰ Ruth Wedgwood, 'Prosecuting War Crimes' (1995) 149 *Mil L Rev* 217

⁴¹ Lilian A. Barria & Steven D. Roper, 'How Effective Are International Criminal Tribunals? An Analysis of the ICTY and the ICTR' (2005) 9 *Int'l J Hum Rts* 349

⁴² Jacob Katz Cogan, 'International Criminal Courts and Fair Trials: Difficulties and Prospects' (2002) 27 *Yale J Int'l L* 111



abhorrent crimes. But with its noble idealized remit and symbolic authority, the Court has found it difficult to realistically administer justice—among the first of which is that it has no power at all to enforce arrest warrants and convictions in the initial place. This research has assisted to close this gap in enforcement, illustrating how the ICC's institutional requirement for state cooperation has, in effect, incapacitated it from trying war crimes and its broader mandate.

The point is also supported by the fact that the ICC is in a *de facto* constraining situation. In the absence of an independent power of enforcement to act on its behalf, the Court relies on the political will of states to make arrests and extradite suspects. This has led to a trend of skewed cases—most recently Omar al-Bashir's where arrest warrants were denied—even from states with an international law obligation under the Rome Statute. This speaks to the weakness in a co-operative based framework of such cases particularly where state interest, sovereignty issues, or political allegiance take precedence over juridical obligations. Lack of ICC's coercive power renders its judicial power a theory in situation of non-cooperation, and criminals go unpunished and there is impunity. Political and legal obstacles prolong the enforcement gap.

The Rome Statute lacks an adequate sanction that compels cooperation, and the United Nations Security Council that handles the referral and assistance cases will be more likely to act discriminatorily with the use of the permanent members' veto power. This generated double standards and geo-political discriminations against the African countries that have also filed charges against the ICC of preferential prosecution of Global South figures and refusal to prosecute powerful non-members. That soiling of the Court image undermines international faith in fairness and impartiality of international criminal justice. Its failure to enforce its decisions has procedure impacts beyond. It dis-legitimizes the ICC as a deterrent, as perpetrators know the low chances of success in prosecution. Victims lose confidence in the Court to provide justice, which contaminates its transitional justice and reconciliation mandate. Its vision of global rule of law is also undermined where international standards are selectively applied or simply violated.

Even while they are being faced with such obligations, the research looks for reform options that are capable of maintaining the coercive powers of the ICC. Co-operation with local



human rights organizations, economic and diplomatic pressure on offending governments, more active public diplomacy, and transfer of ad hoc tribunals best practice like ICTY and ICTR are all options which can be made to work. The ICC would never have a national police force, but it is arguably still possible that one might construct a better enforcement tool through institutional innovation and international political leadership. Together, the usefulness of the ICC cannot be assessed in terms of jurisprudence or indictments but whether its judgments are put into practice. Without enforcement, justice is partial. In order to allow the ICC to arrive at the status of being a court of practice—a court capable of dispensing justice in spite of the obduracy of politics—one ought to address this glaring obvious shortcoming.

REFERENCES

- Alana Tiemessen, 'The International Criminal Court and the Politics of Prosecutions' (2014) 18 Int'l J Hum Rts 444
- Timothy L. H. McCormack, 'Selective Reaction to Atrocity: War Crimes and the Development of International Criminal Law' (1997) 60 Alb L Rev 681
- Jelena Pejic, 'Creating a Permanent International Criminal Court: The Obstacles to Independence and Effectiveness' (1998) 29 Colum Hum Rts L Rev 291
- Lilian A. Barria & Steven D. Roper, 'How Effective Are International Criminal Tribunals? An Analysis of the ICTY and the ICTR' (2005) 9 Int'l J Hum Rts 349
- Alex Whiting, 'In International Criminal Prosecutions, Justice Delayed Can Be Justice Delivered' (2009) 50 Harv Int'l LJ 323
- Jacob Katz Cogan, 'International Criminal Courts and Fair Trials: Difficulties and Prospects' (2002) 27 Yale J Int'l L 111
- James L. Cavallaro & Jamie O'Connell, 'When Prosecution Is Not Enough: How the International Criminal Court Can Prevent Atrocity and Advance Accountability by Emulating Regional Human Rights Institutions' (2020) 45 Yale J Int'l L 1
- Ruth Wedgwood, 'Prosecuting War Crimes' (1995) 149 Mil L Rev 217



Allison Marston Danner, 'Enhancing the Legitimacy and Accountability of Prosecutorial Discretion at the International Criminal Court' (2003) 97 Am J Int'l L 510



O RECONHECIMENTO DA APLICABILIDADE DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM CRÉDITOS DE NATUREZA ADUANEIRA

RECOGNITION OF THE APPLICABILITY OF THE INSTITUTE OF INTERCURRENT PRESCRIPTION IN CUSTOMS TAXES

Brenda Robalo
Gabrielle Bruggemann Schadrack

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar o reconhecimento da aplicabilidade do instituto da prescrição intercorrente em processos administrativos que possuem como objeto de discussão créditos de natureza aduaneira, paralisados por prazo superior a 3 (três) anos. Nesse sentido, a pesquisa busca analisar o reconhecimento da prescrição intercorrente no processo administrativo de natureza aduaneira pela ótica do disposto no § 1º do art. 1º da Lei n. 9.873/1999, a qual estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, bem como diante da violação ao princípio da duração razoável do processo, disciplinado no inc. LXXVIII, do art. 5º, da CF e da violação ao princípio da eficiência que rege a Administração Pública, disposto no art. 37, da CF e por julgados recentes de tribunal superior que versam sobre a matéria. Assim, houve a necessidade de realizar um estudo sobre a natureza administrativa aduaneira do crédito e da inaplicabilidade da Súmula 11 do CARF e do Art. 5º da Lei n. 9.873/1999 aos processos que discutem matéria aduaneira e demais créditos de natureza não tributária. Isso porque, embora interligados, os campos de estudo do direito aduaneiro e tributário estão amparados em regimes normativos distintos, utilizando-se obras literárias, revistas, artigos, jurisprudências e documentos oficiais.

Palavras-chave: Prescrição intercorrente; processos administrativos; créditos de natureza aduaneira; multas aduaneiras.

ABSTRACT: This article aims to analyze the recognition of the applicability of the institute of intercurrent prescription in administrative processes that have as subject of discussion credits of a customs nature, suspended for a period exceeding 3 (three) years. In this sense, the research seeks to analyze the recognition of intercurrent prescription in the administrative process of a customs nature from the perspective of the provisions of § 1 of art. 1 of Law no. 9,873/1999, which establishes the limitation period for the exercise of punitive action by the Federal Public Administration, direct and indirect, as well as in the event of violation of the principle of reasonable duration of the process, regulated in inc. LXXVIII, of art. 5th, of the CF and the violation of the principle of efficiency that governs Public Administration, provided for in art. 37, of the CF and recent higher court rulings that deal with the matter. Thus, there was a need to carry out a study on the customs administrative nature of credit and the inapplicability of Precedent 11 of CARF and Article 5 of Law no. 9,873/1999 to processes that discuss customs



matters and other non-tax credits. This is because, although interconnected, the fields of study of customs and tax law are supported by distinct regulatory regimes, using literary works, magazines, articles, case law and official documents.

Keywords: Intervening statute of limitations; administrative proceedings; customs-related credits; customs fines.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o reconhecimento da aplicabilidade do instituto da prescrição intercorrente em processos administrativos que possuem como objeto créditos de natureza aduaneira, paralisados por prazo superior a 3 (três) anos. Nesse sentido, a pesquisa busca analisar o reconhecimento da aplicabilidade do instituto pela ótica do disposto no § 1º do art. 1º da Lei n. 9.873/1999, a qual estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, bem como diante da violação ao princípio da duração razoável do processo, disciplinado no inc. LXXVIII, do art. 5º, da CF e da violação ao princípio da eficiência que rege a Administração Pública, disposto no art. 37, da CF, e por julgados recentes de tribunal superior que versam sobre a matéria.

Com isso, objetiva-se demonstrar, mediante a análise das disposições normativas aplicáveis (i) a imperatividade do reconhecimento, de ofício, da prescrição intercorrente de procedimentos instaurados com vistas à aplicação de penalidade por infração à legislação aduaneira nos casos em que o processo administrativo ficar paralisado por mais de 3 (três) anos aguardando julgamento e, (ii) por consequência, evidenciar que a inércia da administração pública em impulsionar o procedimento administrativo que visa a apuração do suposto ato infracional e a constituição do respectivo crédito aduaneiro, em período superior a três anos, deve, por corolário lógico, acarretar a extinção do crédito constituído e de eventual cobrança posterior, nos termos do que disciplinam o art. 189, do Código Civil e art. 525, §1º, inc. VII, do CPC.

Inclusive, sobre o assunto, o próprio E. STJ, ao firmar entendimento sob o rito de recurso repetitivo (Tema n. 328), já reconheceu que incide a prescrição prevista no art. 1º, §1º da Lei n. 9.873/1999 quanto o procedimento administrativo restar paralisado, pendente de julgamento ou despacho que delibere a respeito de providências voltadas à apuração dos fatos. Dessa forma,



coloca-se a questão que, pela natureza administrativa aduaneira do débito, deverá ser aplicado o disposto no art. 1º, § 1º da referida lei 9.873/99, ante a impossibilidade de atribuir natureza tributária a estes e, por conseguinte, inaplicabilidade da Súmula 11 do CARF — que estabelece que não se aplica prescrição intercorrente para créditos tributários no processo administrativo fiscal — na seara aduaneira e demais créditos de natureza não tributária. Isso porque, embora interligados, os campos de estudo do direito aduaneiro e tributário estão amparados em regimes normativos distintos.

Como a matéria ainda é objeto de intenso debate, com decisões judiciais conflitantes e discussões em vigência em tribunal superior, é um assunto atual e relevante tanto no âmbito econômico quanto nos âmbitos social e acadêmico.

Ao tratar do reconhecimento da prescrição intercorrente em créditos de natureza administrativa-aduaneira, o presente trabalho mostra-se como importante para democratização da discussão no meio acadêmico. Isso porque a pesquisa pretende contribuir com o debate elencando os elementos basilares da discussão e explorando a jurisprudência existente acerca do tema.

A presente pesquisa ao se utilizar de diversos artigos acadêmicos, livros doutrinários, leis e jurisprudências consegue reunir diversas contribuições sobre o reconhecimento da prescrição intercorrente em processos administrativos aduaneiros, abrangendo várias visões acerca do tema. Sendo assim, o trabalho alcança um resultado efetivo, de forma que acrescenta positivamente na esfera acadêmica.

Cada seção do presente artigo abordará de forma detalhada cada um dos objetivos específicos elencados, de forma que será composto por três seções: a prescrição intercorrente; a natureza jurídica das sanções aduaneiras; e análise de julgados recentes que versam sobre o reconhecimento da prescrição intercorrente em processos administrativos com créditos de natureza aduaneira. A primeira seção trata do conceito do instituto da prescrição intercorrente e da inaplicabilidade da súmula 11 do CARF e do Art. 5º da Lei n. 9.873/1999 aos processos que discutem matéria aduaneira. A segunda seção tratará da natureza jurídica das infrações aduaneiras e de suas penalidades, abordando a relação da natureza do crédito com o seu rito de processamento. Em arremate, na terceira seção do trabalho, parte-se para a análise de julgados



recentes sobre a matéria, os quais reconhecem a natureza administrativa sancionatória para os créditos decorrentes de penalidades aduaneiras.

O tipo de pesquisa realizado será de caráter bibliográfico e documental, a partir do método dedutivo e de procedimento monográfico, baseando-se em: (a) em doutrina nacional; (b) de instrumentos legais e legislações esparsas; e (c) consulta a bibliografias especializadas, bem como a análise documental e jurisprudencial. Os pressupostos teóricos serão estabelecidos com base no tratamento qualitativo dos dados recolhidos, mediante reuniões, leituras, sistematização e utilização das publicações selecionadas.

2. O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Antes de adentrar na discussão da possibilidade de reconhecimento do instituto da prescrição intercorrente em créditos de natureza administrativa aduaneira, deve-se esclarecer o que é o instituto da prescrição intercorrente, conceito este, que consiste na perda do direito de ação punitiva da Administração Pública, no curso de apuração de infrações, quando o processo administrativo ficar paralisado por mais de 3 (três) anos aguardando julgamento. É o que prevê o § 1º do art. 1º da Lei n. 9.873/1999:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. § 1º **Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos**, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. (grifos acrescidos).

Assim, verifica-se a ocorrência de prescrição intercorrente nos casos em que o procedimento administrativo ficou paralisado por mais de 3 (três) anos. Nessa linha, importante analisar a problemática sob a ótica de que a inércia da autoridade administrativa julgadora também viola os princípios constitucionais da duração razoável do processo e da eficiência, consagrados no inc. LXXVIII, do art. 5º e no art. 37, ambos da CF. Referida garantia também pode ser extraída no âmbito processual, consoante preleciona o Código de Processo Civil (CPC) em seus artigos 4º “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do



mérito, incluída a atividade satisfativa” e 6º “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

Igualmente importante repisar que a tramitação do processo administrativo não pode ocorrer *ad eternum*, em respeito ao princípio da razoabilidade. Afinal, tal princípio busca consolidar a própria eficiência que vincula os atos da administração pública, especificamente quanto a seu aspecto processual-administrativo, garantindo a todos os administrados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (Custódio, 1999).

E aqui vale o destaque para o princípio da eficiência insculpido na carta constitucional, que impõe o dever da Administração Pública de agir de forma célere, econômica e útil, como bem explica Ubirajara Costódio:

Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três ideias: **prestabilidade, presteza e economicidade**. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão. Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão. Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: **a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis** (grifo nosso) (Costodio Filho, 1999, p. 214).

De acordo com Amorim Filho (1960), a prescrição pode ser definida como extinção da pretensão do exercício do direito decorrente de um lapso temporal (fixado taxativamente em lei), em face da inércia do seu titular, que perde o direito de ação pelo decurso de tempo, consoante estabelece o art. 189 do Código Civil.



O instituto serve para assegurar a razoável duração do processo nos âmbitos administrativo e judicial, impedindo a eternização das exigências fiscais e da pena (Freitas, 2022). Caso contrário, as relações jurídicas seriam afetadas por incertezas, inseguranças e instabilidade, uma vez que, não sendo cumpridas por longos períodos, poderiam voltar a comprometê-las (Brito, 2022). Adicionalmente, para Theodoro Júnior (2005, p. 57), o instituto possui relevância jurídica na medida em que

(possui o) escopo de pacificar e estabilizar as relações jurídicas, é alçada a norma de ordem pública, sujeita a reconhecimento ex officio, uma vez que nos termos do art. 332, § 1º, do CPC o juiz poderá julgar liminarmente improcedente o pedido se verificar desde logo a ocorrência de decadência ou de prescrição (BRASIL, [2021d]). Dessa maneira, sua importância é tal que se relegam a segundo plano os interesses privados das partes, em favor da sedimentação da segurança jurídica (Júnior, 2005, p. 57, apud Brito, 2022, p. 181).

Ainda segundo o autor, a inércia do titular não teria o condão de fazer desaparecer o direito subjetivo descumprido pelo sujeito passivo, contudo, referido direito ficaria comprometido pela prescrição do direito de exigir em juízo prestação inadimplida (Junior, 2005). Note-se, portanto, que incide no instituto da prescrição intercorrente os mesmos conceitos, efeitos e características da prescrição prevista no direito material, distinguindo-a no momento e no local de incidência (Brito, 2022).

De forma análoga, professor Marinoni (2015, p. 809) elucida que a prescrição intercorrente se trata daquela que ocorre no decorrer do processo e, não antes de seu início, como ocorre com a prescrição tradicional. Ou seja, para o autor, não se trataria de prescrição em si — já que sua caracterização só ocorre durante o processo e, isto, impede sua caracterização como extinção de uma nova pretensão, — mas sim uma figura que realiza a extinção do processo pela ausência de ação da parte.

Cumprir destacar excerto de acórdão proferido pelo Ministro Herman Benjamin, no Recurso Especial nº 1821421/AL, no qual discorre sobre a imprescindibilidade do instituto em comento se estender à pretensão da administração pública, diante do princípio da igualdade e da isonomia. Veja-se:



Processual Civil e Administrativo. Embargos à Execução Fiscal. Ressarcimento ao SUS. **Prescrição intercorrente do processo administrativo.** Acórdão com fundamento constitucional. Conhecimento do Recurso Especial inviável. Competência do STF. 1. Cuida-se, na origem, de Embargos à Execução Fiscal de débito relacionado a ressarcimento ao SUS de que trata o artigo 32 da Lei nº 9.656/1998. 2. A sentença extinguiu o processo com julgamento do mérito reconhecendo a prescrição intercorrente do processo administrativo de constituição do débito, aplicando o §1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999. 3. O Tribunal de origem manteve a sentença sob os seguintes fundamentos (fl. 520, e-STJ): **'Embora o caso em análise diga respeito à cobrança de dívida de ressarcimento ao SUS, que se caracteriza por sua natureza não punitiva, entendo que também é aplicável o disposto no §1º do artigo 1º da Lei 9.873/1999, em homenagem aos princípios constitucionais da eficiência, segurança jurídica e duração razoável do processo. Entender de forma diversa ensejaria a conclusão no sentido de que a Administração não teria prazo para julgar recursos administrativos, de maneira que a demora excessiva nas decisões dos órgãos julgadores, sem qualquer justificativa plausível, causaria sérios transtornos a terceiros, a exemplo do acúmulo de juros.** Com efeito, o fato de não existir uma norma dispondo especificamente acerca do prazo prescricional, em determinada hipótese, não confere a qualquer pretensão a nota de imprescritibilidade. **Concluo, assim, que a previsão contida no §1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999 é aplicável ao Processo Administrativo de ressarcimento ao SUS'**. 4. Em atenção ao teor do aresto impugnado, observa-se que o Tribunal a quo decidiu a questão com fundamentos eminentemente constitucionais. Com efeito, analisada a matéria sob o prisma exclusivamente constitucional, é inviável ao STJ rever o entendimento consignado na origem, sob pena de usurpação da competência do STF. 5. Recurso Especial não conhecido (STJ – Recurso Especial nº 1.821.421/AL – Processo nº 2019/0160356-1 – 2ª Turma – Relator: Ministro Herman Benjamin – 05/11/2019) (Grifo nosso).

Feitas essas considerações iniciais, os tópicos seguintes buscam detalhar e especificar as características para reconhecimento da ocorrência da prescrição intercorrente em processos administrativos, e examinar a natureza jurídica das penalidades aduaneiras para a melhor compreensão acerca da aplicabilidade do instituto em processos administrativos que discutem infrações aduaneiras.



2.1 Súmula 11 do CARF e Inaplicabilidade do Instituto da Prescrição Intercorrente em Créditos de Natureza Tributária

O fundamento legal invocado para se pleitear o reconhecimento da prescrição intercorrente no contencioso administrativo de procedimentos originários de órgãos da administração pública federal é a Lei n. 9.873/99, que estabelece que incidirá a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte (Brito, 2022).

Conforme o Professor Paulo de Barros Carvalho (2021, p. 593) ensina, não se fala em prescrição intercorrente no PAF, porque a contagem do prazo prescricional pressupõe a inércia do titular da ação, o que não se verifica enquanto o PAF não for finalizado. Com relação à possibilidade de prescrição intercorrente aos créditos tributários é possível verificar esta no âmbito dos processos executivos fiscais, conforme previsão do art. 40 da Lei n. 6.830/1980:

Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004)

§ 5º A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no § 4º deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda. (Incluído pela Lei nº 11.960, de 2009).

Ocorre que, no contexto do processo administrativo fiscal (PAF), regulamentado pelo Decreto n. 70.235/1972 e foco da presente análise, não se reconhece o instituto da prescrição intercorrente em razão (a) do disposto no artigo 5º da referida lei, ao aduzir que o instituto não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza



tributária; e também (b) da Súmula nº 11 do Conselho de Administração de Recursos Fiscais (CARF), a qual prevê que “não se aplica a prescrição intercorrente no processo administrativo fiscal” (Trevisan, 2023).

Contudo, a natureza dos créditos cobrados no processo administrativo deve ser levado em consideração para invocar a súmula supracitada (Neto, 2021; Diniz, 2021). Isso porque, o PAF não julga exclusivamente processos de natureza tributária, mas também questões não tributárias, por exemplo, aduaneiras (Junior, 2018). Referida distinção se faz imprescindível enquanto coloca em evidência

as diferentes espécies de processos julgados pelo Carf, mormente em matéria de prescrição, que é uma discussão de mérito, se conectando com o Direito material em questão (v. artigo 487, II, do CPC/2015) e, portanto, demandando uma análise própria, que ultrapassa o alcance da súmula nº 11.

Ora, se por um lado a regra do artigo 5º da Lei nº 9.873/98 deixa absolutamente clara a inaplicabilidade da prescrição intercorrente aos processos e procedimentos tributários, por outro ela não exclui do seu âmbito de incidência os processos e procedimentos não tributários, que também são julgados pelo rito do Decreto nº 70.235/72 (Neto, 2021, s.p).

Isto é, apesar de diferentes espécies de processos serem julgados pelo PAF — de natureza distinta daquela que o artigo 1º do Decreto nº 70.235/72¹ remete (por exemplo sanções administrativas aduaneiras, antidumping², etc) — observa-se que há a adoção de um rito comum para julgá-los o que, por consequência, por diversas vezes acaba resultando na aplicação incorreta da súmula n. 11 prelecionada (Trevisan, 2023).

Nesse contexto, a questão que se coloca é que o mero fato de um determinado crédito (não tributário) ser discutido no âmbito do PAF não possui o condão de alterar a sua natureza e, por conseguinte, invocar a aplicabilidade de disposição normativa que diz respeito a créditos tributários. Nesse sentido tem entendido alguns Tribunais Regionais Federais (TRFs), ao levar

¹Art. 1º Este Decreto rege o processo administrativo de determinação e exigência dos créditos tributários da União e o de consulta sobre a aplicação da legislação tributária federal.

² “Na prática, o antidumping é uma medida unilateral, aplicada pelo país importador, ao cobrar um imposto extra sobre um determinado produto e/ou sobre uma empresa de um determinado país exportador com o intuito de tornar o seu preço mais próximo do “valor normal” ou de remover o dano aos produtos similares da indústria doméstica no país importador” (Brasil, Ministério das Relações Exteriores. Acordos sobre Antidumping, Subsídios e Salvaguardas. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/delbrasomc/brasil-e-a-omc/acordos-sobre-antidumping-subsidios-e-salvaguardas>. Acesso em: 08 de set. de 2024).



em consideração a natureza do crédito em discussão para decidir acerca da aplicabilidade do instituto³.

Diante do exposto, reputa-se necessário, portanto, o exame acerca (a) da natureza jurídica das penalidades por infrações à legislação aduaneira, bem como (b) da relação da natureza do crédito com o seu rito de processamento.

3. A NATUREZA JURÍDICA DAS INFRAÇÕES ADUANEIRAS E SUAS PENALIDADES

O estudo acerca da natureza jurídica das obrigações aduaneiras é objeto de intenso debate nos últimos anos. Isso porque, apesar de serem sempre aduaneiras, estas podem ser integradas tanto pela relação administrativa, tributária ou penal (Junior, 2018).

Preceitua José Lence Carluci que, se a relação for aduaneira tributária, a obrigação principal figurará no pagamento de tributo ou de multa pecuniária e/ou a obrigação acessória versará sobre a prestação de interesse da arrecadação ou fiscalização dos tributos (Carluci, 1997 apud Junior, 2018). O autor também defende que as normas regulamentadoras sobre direito aduaneiro, nos casos que dizem respeito à obrigação tributária, constituem Direito Tributário. De forma análoga, destacam-se os fundamentos do julgado colacionado abaixo, o qual discutia a natureza jurídica de direitos antidumping:

Direito antidumping. Multa de ofício. Descabimento. Antecipação de tutela. Natureza jurídica não tributária. Auto de infração anulado. Motivo do ato sem correspondência com o motivo legal. 1. A multa tem caráter estritamente punitivo, objetivando coibir a inadimplência fiscal ou o descumprimento de obrigações tributárias acessórias. Não é cabível a aplicação de penalidade pecuniária pelo descumprimento da obrigação tributária, enquanto o contribuinte agir respaldado por decisão judicial que o autorizou a pagar o tributo de determinada maneira ou a deixar de pagá-lo. 2. O pressuposto que ocasiona a multa não está presente na hipótese vertente, pois a conduta do contribuinte ampara-se justamente na decisão judicial que concedeu a tutela antecipada, não havendo falar em atraso ou inadimplemento no cumprimento da obrigação. 3. **Uma vez que as receitas decorrentes da**

³ Acerca do assunto, ver: TRF4, Apelação Cível n.. 5006066-10.2020.4.04.7000, Rel.(a) Roger Raupp Rios, 1ª Turma, julgamento em 14.04.2021; TRF4, Apelação Cível n. 5002457-27.2022.4.04.7201, Rel.(a) Rômulo Pizzolatti, 2ª Turma, julgamento em 14.03.2023; TRF4, Apelação Cível n. 5005564-98.2021.4.04.7012, Rel.(a) Rômulo Pizzolatti, 2ª Turma, julgamento em 14.02.2023; TRF3, Apelação Cível n. 5006582-29.2020.4.03.6104, Rel.(a) André Nabarrete, 4ª Turma, julgamento em 09.02.2023; TRF2, Apelação Cível n. 5014096-96.2019.4.02.5101, Rel.(a) Guilherme Couto de Castro, 6ª Turma, julgamento em 29.07.2020.



cobrança dos direitos antidumping são originárias, resta indubitável que não têm caráter tributário. Por consequência, o regime jurídico dos direitos antidumping não se submete às limitações constitucionais ao poder de tributar, nem às normas gerais de direito tributário postas no CTN. Inteligência do parágrafo único do art. 1º e do art. 10 da Lei nº 9.019/1995. 4. Uma vez que o direito antidumping provisório não é tributo, inexistente a situação fática abstratamente prevista no caput do art. 44 da Lei nº 9.430/1996, aplicável unicamente às obrigações de natureza tributária, principais ou acessórias. O Decreto nº 1.602/1995, que constitui o regramento legal aplicável ao dumping, não contém previsão específica autorizando a imposição de multa em razão da ausência de recolhimento do direito antidumping, na ocasião em que houve o desembaraço aduaneiro da mercadoria importada. 5. O simples exame do Auto de Infração demonstra a ausência de materialidade do ato administrativo, pois não se está tratando de obrigação tributária que dê causa a crédito tributário. Assim, a Receita Federal não tem direito de exigir o seu pagamento por meio de Auto de Infração, justamente porque o motivo que o embasou inexistente. [...] (TRF – 4ª Região – 1ª Turma, AC nº. 20007000006392-9, Rel. Des. Joel Ilan Paciornik. DJ 27.11.2007) (grifo nosso).

Isso porque, a relação da atividade de comércio exterior é marcadamente extrafiscal, na medida em que a legalidade das operações de importação ou exportação não são apuradas somente quando do recolhimento dos tributos, mas também no cumprimento de todas as obrigações acessórias inerentes ao procedimento que envolvem, essencialmente, a prestação de informações às autoridades aduaneiras (Alencar e Silva, 2015).

É nesse sentido que Roosevelt Baldomir Sosa aduz que as obrigações aduaneiras podem se dividir em obrigações aduaneiro-administrativas e aduaneiro-tributárias (Sosa, 1999 apud Junior, 2018). Sobre o assunto, explica Junior (2018):

[...] todas as obrigações aduaneiras também possuem natureza administrativa, mas que foi consolidada pelo legislador quando definiu a denúncia espontânea em matéria aduaneira. Assim, as obrigações que surgem a partir de uma relação aduaneira-tributária possuem natureza tributária e as obrigações que surgem de uma relação aduaneira não tributária possuem natureza administrativa (Junior, 2018, p. 51).

O autor defende que “infração aduaneira” é gênero, o qual pode ser separado nas seguintes espécies: (a) infração aduaneira tributária; (b) infração aduaneira-não tributária; e (c) infração aduaneira de caráter misto (Junior, 2018). Ainda no que tange à natureza jurídica das



sanções aduaneiras, Daniel Ferreira (2001) preleciona que as sanções aduaneiras correspondem à consequência decorrente da ausência de cumprimento da obrigação aduaneira, que é diretamente aplicada ao responsável jurídico. De forma análoga, Laércio Cruz Uliana Junior defende que as sanções aplicadas no Direito Aduaneiro são por força da atividade da Administração Pública, possuindo, assim, natureza administrativa sancionatória (Junior, 2018, p. 55).

3.1 Multas Aduaneiras: a (Ausência de) Relação da Natureza do Crédito Com o Rito de Processamento

Consoante exposto acima, as infrações aduaneiras podem ser divididas em duas naturezas: (a) infração tributário-aduaneira (a qual se refere à falta de pagamento de determinado tributo) e (b) infração administrativo-aduaneira (violação do regime jurídico, como, por exemplo, a pena de perdimento de mercadorias e a multa pela importação de mercadoria sem licença) (Junior, 2018).

Dispõe o art. n. 675 do Decreto nº 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro) que são infrações aduaneiras: (i) o perdimento do veículo; (ii) o perdimento da mercadoria; (iii) o perdimento de moeda; (iv) a multa; e (v) a sanção administrativa. E aqui, vale destacar as multas aduaneiras passíveis de aplicação diante do descumprimento da legislação: (a) multa por interposição fraudulenta; (b) multa por cessão de nome a terceiros; (c) multa por ausência de licença de importação (LI) e/ou LI deferida após o embarque da mercadoria importada; (d) multa por atraso no registro de informação no Siscomex⁴; e (e) multa por falta de pagamento de “Direitos Antidumping ou compensatórios”.

Embora o Decreto n. 70.235/1972 estabeleça regras procedimentais para a apuração de infrações relacionadas a “créditos tributários da União”, conforme o seu art. 1º, o rito processual estabelecido no referido decreto também é aplicado para outras situações de caráter não tributário, como para o processamento das multas aduaneiras supracitadas, que são penalidades relativas às infrações ao controle administrativo de importações ou a exigência de direitos antidumping. Essas matérias são processadas de acordo com a regulamentação

⁴ Aplicável a empresas de transporte internacional, agentes de carga, depositários ou operadores portuários.



procedimental prevista no Decreto n. 70.235/1972, mas não são alcançadas pelas normas materiais nele envolvidas, como a da prescrição intercorrente, porquanto possuem natureza jurídica própria e específicas, delimitadas em Lei.

Isto é, a prescrição intercorrente é questão de direito material, que não se confunde e nem conflita com as normativas de rito ou procedimento, devendo o cabimento ou não do instituto considerar o regime jurídico a que se submete o crédito em discussão – se de caráter tributário ou não tributário (Neto, 2021). Inclusive, o Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu, ao julgar o RE n. 636.562, que “A prescrição intercorrente obedece à natureza jurídica do crédito subjacente à demanda”.

É nesse sentido que os tribunais pátrios têm entendido pela possibilidade da aplicação do instituto da prescrição intercorrente em processo administrativo fiscal para os créditos com natureza não tributária que são apurados sob o rito do Decreto n. 70.235/1972, consoante será melhor explorado na seção a seguir.

4. A APLICABILIDADE DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL QUE DISCUTE PENALIDADE ADUANEIRA: JULGADOS QUE RECONHECEM A NATUREZA ADMINISTRATIVA SANCIONATÓRIA DO CRÉDITO

Insta evidenciar que o STJ, ao firmar entendimento sobre o assunto, sob o rito de recurso repetitivo (Tema n. 328), já reconheceu que incide a prescrição prevista no art. 1º, §1º da Lei n. 9.873/1999 quanto o procedimento administrativo restar paralisado, pendente de julgamento ou despacho que deliberem a respeito de providências voltadas à apuração dos fatos:

Tema 328 STJ: É de três anos o prazo para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa ('prescrição intercorrente').

A presente seção busca, portanto, demonstrar que referido posicionamento vem sendo adotado pelos Tribunais pátrios ao tratar de créditos de natureza administrativa sancionatória, conforme exposto abaixo. Antes de adentrar a análise jurisprudencial, importante destacar que foi feita uma pesquisa qualitativa no âmbito dos Tribunais Regionais da 4ª e 3ª Região, em razão do grande número de processos julgados por essas cortes e pela localização em regiões



portuárias e/ou próximas. Os termos de busca utilizados foram “Prescrição Intercorrente”; “Natureza Aduaneira” e “Processo Administrativo Fiscal”, com recorte temporal selecionado de 2021-2024. Superada a exposição da metodologia empregada, parte-se para análise dos julgados selecionados.

Inicialmente, destaca-se decisão proferida nos autos da apelação cível n. 5006066-10.2020.40.4.7000, em abril de 2021, pela 1ª Turma do TRF4, pelo Relator Desembargador Roger Raupp Rios, no qual este reconheceu a ocorrência da prescrição intercorrente em processo administrativo cujo débito tinha origem em multa administrativa substitutiva da pena de perdimento de mercadoria, a qual foi “aplicada no exercício do poder de polícia pela Administração Aduaneira por infração à legislação aduaneira”. Referida decisão entendeu que se aplicava às normas da Lei 9.873/99 que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva por parte da Administração Pública Federal, enquanto o débito não possuía natureza tributária (TRF4, Apelação Cível n. 5006066-10.2020.40.4.7000, 1ª Turma, Relator: Roger Raupp Rios, Data de julgamento: 14.04.2021).

Entendimento análogo foi proferido nos autos da apelação cível n. 5041022-18.2021.4.04.7000, em decisão da Relatora Desembargadora Gisele Lemke, onde também se entendeu que no caso de multa aplicada pela Administração Pública no exercício do Poder de Polícia, os prazos prescricionais e decadenciais relativos ao processo administrativo são regidos pelos arts. 1º e 2º, e incisos, da Lei nº 9.873/1999. Referida decisão aduz, ainda, para o dever da Administração de instruir o processo de forma hígida e célere, observando a razoável duração do processo (TRF4, Apelação cível n. 5041022-18.2021.4.04.7000. Relatora: Gisele Lemke, Data de julgamento: 26.07.2023).

Na Apelação Cível n. 5004769-30.2021.4.03.6104, a 6ª Turma do Tribunal Regional da 3ª Região entendeu que a obrigação imposta pelo artigo 107, IV alínea "e" do Decreto-Lei 37/1966, que trata do controle aduaneiro de cargas é obrigação administrativa e, por isso, não provocam o surgimento do fato gerador da obrigação tributária. Nesse sentido, transcorridos mais de três anos nos autos do processo administrativo objeto da discussão, os julgadores entenderam pela ocorrência da prescrição intercorrente, nos termos do artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99 (TRF3, Apelação cível n. 5004769-30.2021.4.03.6104. Relator: Luiz



Alberto De Souza Ribeiro, Data de julgamento: 26.04.2022).

Igualmente importante destacar a decisão proferida no âmbito da Apelação Cível n. 5002713-24.2021.4.03.6104, a qual preleciona que as obrigações impostas pelo Decreto-Lei 37/1966, que trata do controle aduaneiro de cargas, é obrigação administrativa e, por isso, não provocam diretamente o surgimento do fato gerador da obrigação tributária. No caso dos autos, se entendeu que a norma sancionadora invocada pela fiscalização (artigo 107, inciso IV, alínea “e”, do Decreto-Lei nº 37/66) possuía natureza administrativa (sanção de polícia), e tinha como pressuposto o descumprimento do dever administrativo de prestar informações, imposto genericamente aos intervenientes no comércio exterior, independentemente do surgimento de obrigação tributária. Nesse sentido, por não constituir obrigação relacionada à obrigação tributária, se aplicou as disposições da Lei nº 9.873/1999, reconhecendo a ocorrência da prescrição no caso (TRF3, Apelação cível n. 5002713-24.2021.4.03.6104. Relator: Luiz Alberto de Souza Ribeiro, Data de julgamento: 14.07.2023).

Ainda no âmbito do TRF3, foi proferido entendimento pela 4ª Turma nos autos da Apelação Cível n. 50069078420184036100 que, em atenção ao princípio da especialidade, reconheceu a ocorrência da prescrição sob o entendimento que a penalidade administrativa em discussão (multa aduaneira) possuía natureza aduaneira não-tributária sendo aplicável, portanto, às disposições da Lei n. 9.873/1999 (TRF3. Apl. 50069078420184036100, Relator: Desembargador Federal Andre Nabarrete Neto, 4ª Turma, Data de julgamento: 28.11.2022).

No âmbito dos Tribunais Superiores, a jurisprudência do STJ é firme no sentido de que incide a prescrição intercorrente quando o procedimento administrativo instaurado para apurar fato passível de punição permanece paralisado por mais de três anos, termos do §1º do artigo 1º da Lei nº 9.873 de 1999, prazo que se interrompe com a prática de qualquer ato para o impulsionamento do feito, tendente a apurar a infração, privilegiando os princípios constitucionais da eficiência, segurança jurídica e duração razoável do processo onde, a forma contrária ensejaria a conclusão no sentido de que a Administração não teria prazo para julgar recursos administrativos. Colaciona-se:

PROCESSUAL CIVIL. ADUANEIRO E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE OFENSA AOS ART. 489, § 1º,



IV, E 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. arts. 37 do Decreto-Lei n. 37/1966 e 37 da Instrução Normativa SRF n. 28/1994. NATUREZA JURÍDICA DO DEVER DE PRESTAR INFORMAÇÕES SOBRE MERCADORIAS EMBARCADAS AO EXTERIOR POR EMPRESAS DE TRANSPORTE INTERNACIONAL. OBRIGAÇÃO QUE NÃO DETÉM ÍNDOLE TRIBUTÁRIA. EXEGESE DO ART. 113, § 2º, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. **APLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA NO ART. 107, IV, E, DO DECRETO-LEI N. 37/1996. INTELIGÊNCIA DO ART. 1º, § 1º, DA LEI N. 9.873/1999. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.**

[...] VI - **As Turmas integrantes da 1ª Seção desta Corte firmaram orientação segundo a qual incide a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações de índole não tributária por mais de 03 (três) anos e ausente a prática de atos de impulsionamento do procedimento punitivo (...)** (Grifo nosso) (STJ. REsp 1999532/RJ. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 1ª Turma, Data de julgamento: 09.05.2023).

No caso colacionado acima, precedente veiculado pela 1ª turma do STJ nos autos do REsp 1999532/RJ, a discussão envolvia penalidade por violação do dever de registrar informações no Siscomex a respeito das mercadorias embarcadas para o exterior atribuído às empresas de transporte internacional pelos arts. 107, IV, E, do Decreto-Lei n. 37/1996⁵. Nesse contexto, foi proferido entendimento que a multa aplicada não possuía perfil tributário visto que a referida penalidade decorria do descumprimento da obrigação de prestar informações após o desembaraço aduaneiro com a confirmação do recolhimento dos impostos, etapa que antecede a autorização do embarque e, portanto, não guarda relação imediata com a fiscalização ou com a arrecadação dos tributos incidentes na operação de exportação, mas sim com o controle de saída bens econômicos do território nacional. Por essa razão, foi reconhecida a incidência da prescrição intercorrente nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.873/19 (STJ, REsp

⁵ Art. 107. Aplicam-se ainda as seguintes multas: (...) IV - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais): (...) e por deixar de prestar informação sobre veículo ou carga nele transportada, ou sobre as operações que execute, na forma e no prazo estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, aplicada à empresa de transporte internacional, inclusive a prestadora de serviços de transporte internacional expresso porta-a-porta, ou ao agente de carga; e (...).



1999532/RJ).

Entendimento análogo foi proferido na recente sessão do julgamento do AgInt no AgInt no REsp 1.942.072/RS, em 15.08.2024, onde I. Ministro Afrânio reconheceu a prescrição intercorrente no âmbito do processo administrativo fiscal relativo à penalidade não tributária, pois entendeu que o instituto é aplicável “ainda que a aplicação da penalidade ocorra no âmbito de processo administrativo fiscal previsto no Decreto 70.235/1972” (STJ, REsp 1.942.072/RS).

A discussão envolvia uma pessoa física multada por importação irregular de cigarros, a qual havia questionado a multa na esfera administrativa em junho de 2008, tendo seu caso encaminhado para julgamento em abril de 2013. Sob esse entendimento, a turma restabeleceu a sentença proferida na primeira instância para extinguir a execução fiscal ajuizada pela União (Fazenda Nacional). Em seu voto, o relator, ministro Mauro Campbell, declarou que o instituto vale para a infração administrativa decorrente do poder de polícia, ainda que a aplicação da penalidade ocorra no âmbito do processo administrativo fiscal, reafirmando o entendimento anteriormente proferido pela 1ª turma da corte (STJ, REsp 1.942.072/RS).

Conclui-se, portanto, que embora, em regra, não seja possível falar em prescrição intercorrente em processo administrativo fiscal (PAF), pois havendo impugnação ou recurso administrativo pendente de julgamento, fica suspensa a exigibilidade do crédito tributário, implicando na impossibilidade de fixação do termo inicial do prazo prescricional, o mesmo não deve se aplicar em processo administrativo fiscal que discuta somente créditos com natureza não tributária que apurados sob o rito do Decreto n. 70.235/1972 como, por exemplo, penalidades relativas às infrações ao controle administrativo de importações.

Referido entendimento toma como base o fato que, embora tais matérias sejam processadas conforme a regulamentação procedimental prevista no Decreto n. 70.235/1972, não são alcançadas pelas normas materiais nele envolvidas, porquanto possuem natureza jurídica própria e específicas, delimitadas em Lei, sendo amparado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o qual, em julgados que tratavam da prescrição intercorrente para hipóteses de créditos de natureza não tributária submetidos ao rito processual do PAF, reconheceram a prescrição intercorrente (art. 1º, § 1º da Lei n. 9.873/1999) em questões que envolvem matéria de infrações aduaneiras, de índole não tributária.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que, em regra, não é possível falar em prescrição intercorrente em processo administrativo fiscal (PAF), pois havendo impugnação ou recurso administrativo pendente de julgamento, fica suspensa a exigibilidade do crédito tributário, implicando na impossibilidade de fixação do termo inicial do prazo prescricional. Nesse sentido, o CARF possui a Súmula 11, a qual reconhece que “não se aplica a prescrição intercorrente no processo administrativo fiscal”.

Ocorre que, embora o Decreto n. 70.235/1972 estabeleça regras procedimentais para a apuração de infrações relacionadas a “créditos tributários da União”, conforme aduz seu art. 1º, o rito processual estabelecido no referido decreto também é aplicado para outras situações de caráter não tributário, como, por exemplo, processos que envolvem multas aduaneiras, que são penalidades relativas às infrações ao controle administrativo de importações ou a exigência de direitos antidumping.

Isto é, referidas matérias são processadas de acordo com a regulamentação procedimental prevista no Decreto n. 70.235/1972, mas não são alcançadas pelas normas materiais nele envolvidas, como a da prescrição intercorrente, porquanto possuem natureza jurídica própria e específicas, delimitadas em Lei.

Dessa forma, reputa-se possível falar em prescrição intercorrente em processo administrativo fiscal somente para os créditos com natureza não tributária que são apurados sob o rito do Decreto n. 70.235/1972. Isso porque, a prescrição intercorrente é questão de direito material, que não se confunde e nem conflita com as normativas de rito ou procedimento, devendo o cabimento ou não do instituto considerar o regime jurídico a que se submete o crédito em discussão – se de caráter tributário ou não tributário (Neto, 2021). Inclusive, o Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu, ao julgar o RE n. 636.562, que “a prescrição intercorrente obedece à natureza jurídica do crédito subjacente à demanda”.

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui entendimento sobre a prescrição intercorrente para essas hipóteses (créditos de natureza não tributária – ainda que submetidos ao rito processual do PAF). A 1ª (REsp 1.999.532/RJ) e a 2ª (AgInt no AgInt no REsp 1.942.072/RS) Turma do STJ já decidiram que há incidência da prescrição intercorrente (art.



1º, § 1º da Lei n. 9.873/1999) em questões que envolvem matéria de infrações aduaneiras, de índole não tributária, ainda que a aplicação da penalidade ocorra no âmbito de processo administrativo fiscal previsto no Decreto 70.235/1972.

5. REFERÊNCIAS

ALENCAR, Luciano Bushatsky Andrade De; SILVA, Erica Carneiro Pereira De Oliveira. **A Caracterização do Instituto da Denúncia Espontânea no Direito Aduaneiro. Da Exclusão da Sanção Decorrente do Descumprimento de Obrigação Acessória.** Revista de estudos tributários, v. 18, n. 106, p. 9-20, nov./dez. 2015. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/collections/1647bd52-fd0f-417a-9499-0427b5302f14>. Acesso em: 10 out. 2024.

ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. **Infrações e Sanções Tributárias.** São Paulo: Dialética.

ARAÚJO, Clarice Von Oertzen. **Semiótica do Direito.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ARAÚJO, Clarice Von Oertzen. **Incidência Jurídica - Teoria e Crítica.** São Paulo: Noeses, 211.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR. **Curso de direito constitucional.** 20ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.

BRASIL. **Constituição Federal (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. **Lei 9.873 de 23 de novembro de 1999.** Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. **Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1942072/RS.** Recorrente: Jefferson de Oliveira de Paulo. Recorrido: União (Fazenda Nacional). Relatora: Min. Mauro Campbell Marques. 15 de ago. de 2024. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202101702627&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 1 out.



2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Segunda Turma - STJ - 15/08/2024**. Youtube, 15 de agosto de 2024. 5h15s. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=MjGOZoT6Yag&list=PL4p452_ygmscySkaCAwNS6XYJ6HJ0l1AC&index=63. Acesso em: 6 out. 2024.

BRITTO, Demes. **Questões Controvertidas do Direito Aduaneiro**. São Paulo: IOB/SEGE, 2014, p. 413-432.

BETTI, Emilio. **Interpretação da lei e dos atos jurídicos**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

BRUYN, Herbert Cornelio Pieter de. **Direito Aduaneiro**. São Paulo: Ed. Juruá, 2019, volumes 1 e 2.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Curso de Teoria Geral do Direito**. 4ª ed. São Paulo: Noeses, 2014.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria do sistema jurídico: direito, economia, tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CARLUCI, José Lence. **Uma Introdução ao Direito Aduaneiro**. São Paulo: Aduaneiras, 1996.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: Fundamentos Jurídicos da Incidência**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTODIO FILHO, Ubirajara. **A EC n. 19/1998 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública**. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999, p. 214.

COTTER, Juan Patricio. **Las Infracciones Aduaneras**. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2013.

DALLA, Ricardo Corrêa. **Multas tributárias: natureza jurídica, sistematização e princípios aplicáveis**. [S.l.]: Del Rey, 2002.

FAZOLO, Diogo Bianchi. **As infrações aduaneiras à luz do Direito Aduaneiro Internacional**. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Brasília, 2023. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/3332/2/DiogoBianchiDissertacaoParcial2023.pdf>. Acesso em: 8 set. 2024.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro. **Introdução ao Direito Aduaneiro**. São Paulo: Intelecto, 2018.

FLEISHMANN, Antonio Carlos; BORGES, Eduardo; e DA SILVEIRA, Rodrigo Maito. **Controvérsias Tributárias no Comércio Exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 2010, p. 141-170.



JUNIOR, Laércio Cruz Uliana. **Sanções aduaneiras decorrentes da importação de mercadoria e a proteção ao direito fundamental a livre-iniciativa: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito**. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia) – UNIBRASIL. 2018. Curitiba. Disponível em: <https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Dissertac%CC%A7a%CC%83o-LA%C3%89RCIO-CRUZ-ULIANA-JUNIOR.pdf>. Acesso em: 1 set. 2024.

JUNIOR, Herbert Cornelio Pieter De Bruyn. **Direito Aduaneiro: Poder de Polícia e Regimes Aduaneiros**. Curitiba: Juruá, 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

MARINONI, L. G.; Arenhart, S. C.; Mitidiero, D. **Novo curso de processo civil**. Op. cit., vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRA, Liziane Angelotti. **Tributos sobre o Comércio Exterior**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELO, José Eduardo Soares de. **A importação no Direito Tributário: Impostos – Taxas – Contribuições**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 147.

MOUSSALLEM, Tárek Moysés. **Fontes do direito tributário**. São Paulo: Noeses, 2006.

MURICI, Gustavo Lanna; GODOI, Marciano Seabra de; RODRIGUES, Raphael Silva; FERNANDES, Rodrigo Mineiro (orgs.). **Análise crítica da Jurisprudência do CARF**. Belo Horizonte: D'Placido, 2019, p. 477-512.

PEREIRA, Cláudio Augusto Gonçalves, REIS, Raquel Segalla. **Ensaio de Direito Aduaneiro**. São Paulo: Intelecto, 2015, p. 375-395.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Os limites à interpretação das normas tributárias**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

SARRO, Luís Antônio Giampaulo. **Do princípio da causalidade e a prescrição intercorrente no novo Código de Processo Civil**. Revista de Processo, São Paulo, v. 44, n. 288, p. 93-125, fev. 2019

SARTORI, Angela, DOMINGO, Luiz Roberto. **Tributação Aduaneira à luz da jurisprudência do CARF**. São Paulo: MP, 2013, p. 53-68.

SEHN, Solon. **Comentários ao Regulamento Aduaneiro: tributação do comércio exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 2021a.

STELZER, J.; GONÇALVES, E. N. **Análise econômica do Direito: elementos para uma inovadora teoria geral do direito**. Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis, v. 8, p. 49-68, 2008.

STELZER, J.; GONÇALVES, E. N. **O Direito e a Law and Economics: possibilidade interdisciplinar na contemporânea Teoria Geral do Direito**. Juris (Rio Grande), Rio Grande - RS, v. 11, n.1, p. 201-222, 2005.

STELZER, J.; FREITAS, M. B. **O direito aduaneiro e sua relação com a política econômica brasileira e o crescimento do comércio exterior brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e



Política, v. 4, p. 187-198, 2009.

STELZER, J. **Introdução às Relações do Comércio Internacional**. 2. ed. Itajaí - SC: Univali, 2009. v. 1. 189p .

STJ. Recurso Especial Nº 1999532 - RJ (2022/0012142-1). STJ. R., rel. Ministra Regina Helena Costa, J. 09/05/2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>. Acesso em: 1 set. 2024.

SOSA, Roosevelt Baldomir. **Comentários à Lei Aduaneira**. São Paulo: Aduaneiras, 1995.

TREVISAN, Rosaldo. **O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional**. São Paulo: Aduaneiras e LEX Produtos Jurídicos, 2018.

TRF4. Apelação Cível Nº 5003766-19.2014.4.04.7119/RS. TRF4. R., Carla Evelise Justino Hendges. DJ: 23/02/2016. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/jurisprudencia/sumulas/sumula_113/50037661920144047119.pdf. Acesso em: 1 set. 2024.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Comércio Internacional e Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

TÔRRES, Heleno Taveira. Base de Cálculo do Imposto de Importação e o Acordo de Valoração Aduaneira. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). **Comércio Internacional e Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005. pp. 223-257

_____. Autonomia Privada nas Importações e Sanções Tributárias. In: TREVISAN, Rosaldo. **Temas atuais de Direito Aduaneiro**. São Paulo: LEX, 2008, p. 197-244.

TREVISAN, Rosaldo. **Temas Atuais de Direito Aduaneiro**. São Paulo: LEX, 2008, p.11-55.

_____. **Anotações ao Regulamento Aduaneiro**. São Paulo: Lex, 2010.

_____. Direito Aduaneiro no Brasil: a Hora e a Vez da Internacionalização. In: TREVISAN, Rosaldo. **Temas Atuais de Direito Aduaneiro II**. São Paulo: LEX, 2015, p. 11-60.

_____. **O Imposto de Importação e o Direito Aduaneiro Internacional**. São Paulo: Aduaneiras/LEX, 2017.



O SISTEMA INTERMODAL COMO VETOR DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

THE INTERMODAL TRANSPORT SYSTEM AS A DRIVER OF BRAZILIAN FOREIGN TRADE

Najla Buhatem Maluf ¹

RESUMO: A participação do Brasil no comércio internacional tem sido fortemente atrelada à necessidade de investimentos em infraestrutura e logística, alinhados a uma matriz equilibrada de todos os modais de transporte. Os intervenientes públicos e privados que atuam no setor têm visto com entusiasmo as iniciativas de construção e melhorias nos modais ferroviário, rodoviário, marítimo e portos, como incentivadoras de maior participação do país nos rankings dos órgãos internacionais de comércio. O presente trabalho tem o intuito de abordar os investimentos recentes nos principais modais de transporte e da infraestrutura portuária como aceleradores do desenvolvimento econômico e atuação comercial frente ao mundo.

Palavras-chave: Prescrição intercorrente; processos administrativos; créditos de natureza aduaneira; multas aduaneiras.

ABSTRACT: The purpose of this article is to discuss Brazil's participation in international trade linked to the need for investments in infrastructure and logistics, aligned to a balanced matrix of the modes of transport. Public and private actors operating in the sector have enthusiastically viewed construction initiatives and improvements in railways, roadways, maritime and port facilities, as encouraging the country's greater participation in the rankings of international trade organizations. This work aims to address recent investments in the main modes of transport and port infrastructure as accelerators of economic development and commercial activity, across the world.

Keywords: infrastructure; logistics; transport modes and foreign trade.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país extraordinário, de riqueza imensurável, com abundância de recursos naturais e humanos. Explorado de todas as formas e em todas as suas fontes, a natureza respondia aos exploradores esbanjando outras dádivas. São tesouros nas entranhas do seu solo

¹ Advogada-sócia do escritório Rachid Maluf Advs; Pós-Graduada pela Maritime Law Academy em Direito Marítimo, Portuário e Comércio Exterior. Presidente da Comissão de Direito Marítimo/Portuário OAB-MA; membro da mesma Comissão na OAB-DF; Subprocuradora da Assembleia Legislativa-MA.



terrestre, nos seus rios e mares, e nas suas profundezas. Nas suas florestas e aflorando sobre o solo, em suas formas vegetal, animal e mineral. Tal riqueza, tem sido pouco explorada e até desperdiçada, por falta ora de planejamento, ora de descontinuidade programática, entre vícios estruturais na administração pública e pífia participação privada.

A pujança do País continua pulsante, com potencial imensurável para consolidar o Brasil como uma das maiores economias do mundo, com capacidade de atender à sua demanda interna e à demanda externa, apta a manter a balança comercial equilibrada e favorável ao País. Muito depende das opções da administração pública, pois a iniciativa privada está atrelada às regras estabelecidas para o seu desenvolvimento.

Há um conjunto de fatores sobre os quais as decisões políticas, econômicas e financeiras repercutem e podem levar o País para o caminho do desenvolvimento ou do atraso, assim, considerando-se os entraves criados ao desenvolvimento, porque nem mesmo a opção pelo atraso consegue conter o avanço de um país como o Brasil, “Gigante pela própria natureza”, e cujo futuro, como já reconhecia Joaquim Osório Duque-Estrada² nos versos que fez para o Hino Nacional, “espelha essa grandeza”.

Unido pela nacionalidade e pelo idioma, o Brasil desenvolveu-se desordenado. Não poderia ser diferente, pela sua dimensão continental, com 8.516.000 km², contidos por uma linha costeira de 7.367 km de extensão, partindo da divisa do Amapá com a Guiana Francesa, precisamente da foz do rio Oiapoque, no cabo Orange, ao Norte do País, até a divisa do estado do Rio Grande do Sul com o Uruguai, ao Sul, onde fica o Arroio Chuí, correspondendo a 32% do seu contorno geográfico, complementado por mais de 15.000 km de fronteiras com o Suriname, a Guiana, a Venezuela e a Guiana Francesa, ao Norte; a Colômbia, a Noroeste; Peru e Bolívia, a Oeste; Paraguai e Argentina, a Sudoeste; e Uruguai, ao Sul.

As concentrações comunitárias foram se espalhando e desenvolvendo-se de acordo com as peculiaridades e as oportunidades de cada região. Com tal tamanho, o País precisaria de uma

² Joaquim Osório Duque-Estrada (1870-1927): foi um poeta brasileiro, autor da Letra do “Hino Nacional Brasileiro”. Foi eleito para a cadeira n.º 17 da Academia Brasileira de Letras. Foi também professor, crítico literário, ensaísta e diplomata. https://www.ebiografia.com/joaquim_osorio_duque_estrada/



malha viária capaz de incrementar seu desenvolvimento integral e integrado. As opções eram as rodovias, as ferrovias e os rios, sem falar na imensidão da Costa Atlântica.

Diferentemente do que aconteceu com os Estados Unidos, e mesmo os países da Europa, que investiram em ferrovias, o Brasil fez a opção mais cara e que mais encarece a mercadoria, pelas limitações e pelos custos do meio de transporte escolhido: o rodoviário. Há, portanto, nas opções historicamente adotadas, erros deliberados ou equívocos, frutos da improvisação ou de interesses alheios à finalidade constitucional insculpida no artigo 3º, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
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 preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988, grifo nosso).

Para tanto, há necessidade de projetos que visem ao desenvolvimento de forma integrada, de acordo com as peculiaridades de cada região do imenso Brasil, usando a rodovia, sim, onde for a melhor opção. Mas nunca transformando-a em opção preferencial, quando o transporte ferroviário traz vantagens imbatíveis, assim como a imensa rede hidroviária espalhada pelo País, como as veias do corpo humano, jorrando vida para cada parte do corpo, como fazem os rios brasileiros, irrigando as diversas regiões, podendo ser também aproveitados como transporte de carga. Da mesma forma, a cabotagem³, na Costa Atlântica brasileira, é outra opção economicamente mais vantajosa, que também é abordagem deste trabalho, com a iniciativa do projeto *BR do Mar*.

O Brasil tem múltiplas opções de transporte. O que precisa é viabilizá-las para serem usadas da melhor forma que manda a boa logística. Nesse sentido, para uma melhor análise das diferenças entre os modais acima mencionados, passa-se a tratar deles de forma destacada, com uma análise de melhor participação do Brasil no comércio internacional com investimentos em infraestrutura.

³ Cabotagem: é o transporte de cargas que ocorre de um porto a outro, no mesmo país.



2. O TRANSPORTE RODOVIÁRIO

O modal rodoviário não foi o primeiro a ser utilizado pelo homem, e sim o marítimo. Desde a pré-história, o homem se locomovia sobre as águas. Ao inventar a roda, abriu caminho para as rodovias, para que seus veículos, cada vez maiores e mais sofisticados, pudessem trafegar. A tecnologia desenvolveu gradativamente os veículos automotores, induzindo à construção das rodovias, para transportar pessoas e cargas, em volume, quantidade e peso. Ficaram classificadas então, as cargas gasosas, líquidas e sólidas.

Nessa linha, o transporte rodoviário foi se impondo e prevalecendo no Brasil, mesmo após o surgimento da roda de ferro sobre trilhos, que assegurava maior capacidade de transporte de pessoas e cargas, a menor custo. Tal fato produziu uma matriz de transporte desequilibrada que caracteriza o atual sistema viário brasileiro, fruto de pressões políticas, movidas a interesses econômicos e financeiros contrários ao pleno e ordenado desenvolvimento do País.

O transporte rodoviário é útil e vantajoso em percursos de curta distância, devido à logística simples de seu carregamento, além de sua capacidade de carga ser menor. Entretanto, para o transporte de cargas ou pessoas, em maior quantidade e maiores distâncias, os modais ferroviário e aquaviário são inevitavelmente mais apropriados, menos onerosos, mais seguros e menos poluentes.

Países com grande extensão territorial e hidrovias navegáveis, exploram os modais ferroviários com extensas malhas viárias que, até mesmo, cobrem todo o seu território. Dados recentes comprovam a importância dada à via ferroviária em países maiores e menores do que o Brasil: Estados Unidos (293.564 km, em 2014), China (131.000 km, em 2018), Rússia (87.157 km, em 2014), Canadá (77.932 km, em 2014), Índia (68.525 km, em 2014), Argentina (36.917 km, em 2014), Alemanha (33.590 km, em 2017), Austrália (33.343 km, 2015), enquanto o Brasil, com dados também de 2014, tinha uma malha ferroviária de apenas 29.850 km, enquanto sua malha rodoviária, segundo dados atualizados da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), são de 1.720.700 km (Index Mundi, 2024).

O presidente da CNT, Vander Costa, na apresentação do relatório Pesquisa CNT de Rodovias 2019⁴, 23ª edição da Pesquisa, produzido pela instituição, alerta:

⁴ Pesquisa CNT de rodovias 2019. – Brasília: CNT : SEST SENAT, 2019.



O desenvolvimento pleno e sustentável de um país está diretamente ligado à sua infraestrutura de transporte, que tem a capacidade de mover uma nação, conectar pessoas e lugares e impulsionar a economia. E o Brasil – país de extensão continental – não foge a essa máxima. Ocorre, porém, que temos muito a avançar quando o assunto é investimento. Para transportarmos as nossas riquezas, *dependemos (e muito) das rodovias* (Pesquisa CNT, 2019, grifo do autor).

Essa constatação é fato público e notório, confirmado pelas estatísticas. Apesar da preponderância do modal rodoviário, a malha rodoviária não recebe a manutenção adequada, como alerta Vander Costa, prosseguindo:

Observamos, em 2019, uma piora nas condições da malha pavimentada. E a crise fiscal por que passa o país aciona o sinal de alerta em relação à nossa capacidade de manutenção e expansão da malha.

[...]

Toda a sociedade paga o preço da ineficiência da infraestrutura de transporte. Se a rodovia tem problemas, há mais consumo de combustível e maior desgaste dos veículos. Isso gera custos, que elevam o valor dos produtos. Além disso, há a questão dos acidentes rodoviários, que tiram vidas e oneram o Estado. Essa realidade precisa mudar (Pesquisa CNT, 2019).

O Relatório da CNT, 2019, na sua Introdução, informa que “[...] no Brasil, o modal rodoviário é o que possui a maior participação na matriz de transporte, concentrando, aproximadamente, 61% da movimentação de mercadorias e 95% da de passageiros”. E informa que, conforme dados do Sistema Nacional de Viação (SNV), que “[...] relaciona a extensão da malha rodoviária do país, por tipo de rodovia”, “Verifica-se que apenas 213.453 quilômetros de rodovias são pavimentados, o que corresponde a 12,4% da extensão total”, que é da ordem de 1.720.700 km, correspondendo à “[...] quarta maior malha rodoviária do mundo, e é o modal mais usado no país, tanto para transporte de carga (61%) quanto para transporte de pessoas (cerca de 90%)”.⁵

Ou seja, como afirma a CNT:

[...] apesar da importância do modal rodoviário na matriz de transporte do país, existem, relativamente, poucos trechos pavimentados. Isso implica uma maior quantidade de viagens realizadas em trechos não pavimentados ou um aumento da extensão a ser percorrida em vias pavimentadas para se atingir o destino desejado (devido à falta de disponibilidade de rotas mais curtas).

⁵ Coleção de Ensino Médio 2ª série. Belo Horizonte, Bernoulli Sistema de Ensino, 2021. Ciências Humanas e Linguagem. Volume 2. p. 8.



Ao analisar o aspecto socioambiental e econômico, o Relatório afirma:

Atualmente, o tráfego de veículos em rodovias em condições inadequadas ocasiona expressivas perdas, entre elas, acidentes e mortes, alto consumo de combustível, desgaste dos componentes automotivos e elevados custos operacionais que pressionam sobremaneira os transportadores, além de ocasionar a emissão de gases de efeito estufa – GEE e poluentes, acentuando a crise climática e os problemas de saúde pública. Além disso, frisa-se: “As ineficiências logísticas resultantes das inadequações da infraestrutura também levam ao aumento dos preços dos bens produzidos no Brasil, comprometendo a competitividade dos produtos no mercado interno e para exportação”. A própria CNT⁶, na publicação Plano de Transporte e Logística, lançada em 2018, sugere investimentos para o setor ferroviário (R\$ 744 bilhões) em valores maiores do que para as rodovias (R\$ 566 bilhões), hidrovias (R\$ 147 bilhões) e portos (R\$ 133 bilhões).

O programa PODER 360⁴ resume bem a situação da logística de transporte no Brasil, referindo-se aos dados da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias, pelos quais o País teria alcançado 20.745 km em concessões rodoviárias à iniciativa privada e vias pavimentadas:

Parece que o Brasil está na vanguarda do mundo, mas não é bem assim. Comparado a outros países, aqui há poucos quilômetros de estradas pavimentadas em comparação com o tamanho do território. São 24,8 km de rodovia para cada 1.000 km quadrados de área. A Argentina tem índice semelhante. Nos Estados Unidos, topo do ranking, são 438,1 km para cada 1.000 km quadrados de território.

[...]

A dependência brasileira das estradas vai na contramão do resto do mundo e traz custos altos para o país. A greve dos caminhoneiros, em maio de 2018, é uma prova de como a escolha pode trazer problemas ainda mais graves no futuro.

[...]

A saída para o Brasil são os investimentos em ferrovias. E isso é praticamente um consenso entre os especialistas. Em mais um século de grande movimentação comercial interna nos países, já é sabido que as rodovias são preferíveis para percorrer distâncias menores, enquanto as ferrovias são melhores para distâncias maiores.

O modal rodoviário não será desprezado, quer pela malha já existente, que por ser indispensável na complementaridade da intermodalidade eficiente. Mas é necessário que seja tratado conjuntamente com todos os modais, de modo a torná-lo atraente para investimentos e

⁶ PODER360 24.jun.2019 (segunda-feira) – 6h00, atualizado: 03.jul.2019 (quarta-feira) – 16h28 <https://www.ailog.com.br/blog/2019/01/18/investimos-logisticos-em-comparacao-a-infraestrutura-de-outros-paises/>



eficaz para atender à demanda de sua finalidade: transportar pessoas e cargas de modo mais seguro, mais rápido e menos oneroso. É necessária uma revisão na logística de transporte como vem sendo feita pela atual administração federal, capitaneada pelo Ministério de Infraestrutura, recuperando a malha rodoviária e investindo nos modais ferroviário e aquaviário.

A Constituição Federal de 1988 destaca um rumo nessa direção quando trata da produção agrícola:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

[...]

II – os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização.

O transporte é essencial na aferição dos custos, e repercute na comercialização de todo o país. Entretanto, a força política do modal rodoviário tem sido impactante, impedindo o presidente José Sarney de construir a ferrovia Norte-Sul, e já se mostrara no texto constituição da Carta de 1946, que, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prevendo no art. 32: “Dentro de dois anos, a contar da promulgação deste Ato, a União deverá concluir a rodovia Rio-Nordeste”.

A questão no tocante a este modal, é submetê-lo ao bom senso que deve prevalecer na administração pública, de modo a cumprir os objetivos fundamentais da República, expressos na Constituição Federal de 1988: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988).

Todos os fatores mencionados dependem fundamentalmente de tratamento equilibrado dos modais de transporte, pontuando-se que as rodovias ganharam atenção por décadas no Brasil. Ainda deficitária em suas operações e infraestrutura, a malha rodoviária em todo o país pede por diversas correções com projetos de inovação, pavimentações pontuais e manutenção eficaz, principalmente no tocante ao escoamento de grãos até os portos.



Segundo especialistas, há necessidade de redução dos custos operacionais, como também a diminuição do tempo de obras e os transtornos para quem trafega, com eficiência e segurança nos trechos.

3. O TRANSPORTE FERROVIÁRIO

É importante destacar o histórico da construção e expansão do modal ferroviário na infraestrutura do país. O sistema teve início em 1854, com a Estrada de Ferro Mauá, na região de Petrópolis, Rio de Janeiro, sendo a primeira ferrovia do Brasil e a terceira da América Latina.

Na mesma linha, houve a criação da Rede Ferroviária Federal, em 1957, operando por mais de 40 anos, até ser liquidada em 1999. Assim, vieram as concessões, e a antiga malha da RFFSA1 passou a ser gerida por empresas privadas. Vale lembrar, que o patrimônio da estatal foi transferido para o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT), no qual, uma de suas atribuições é a eliminação de conflitos entre ferrovias e vias urbanas, seguindo o escopo do Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas (PROSEFER).

Segundo o PROSEFER, a abrangência dos levantamentos é de 15 mil km de ferrovias em 17 corredores ferroviários; 16 estados; 596 municípios; 5.609 cruzamentos levantados; 355 invasões identificadas. As obras podem ser realizadas por contratação direta pelo DNIT ou por meio de convênios com municípios e estados (gov.br, 2024)

De acordo com os dados da Agência Nacional de Transporte Ferroviário (ANTF), atualmente existem mais de 31 mil km de ferrovias das (empresas associadas) que formam o Quadrilátero Ferrífero, no Sul de Minas Gerais, e outros centros de mineração e siderurgia, além de polos industriais e agrícolas próximos aos principais portos brasileiros. Vale mencionar que entre eles estão: os de Santos (SP), de Itaqui (MA), Vitória (ES) e no Rio de Janeiro (RJ) (antf.org.br, 2024).

Por fim, diversos debates ocorrem nos setores público e privado, no sentido de ampliar a malha ferroviária brasileira, tanto para o transporte de pessoas quanto de cargas, em todo o país, devido à sua celeridade e sustentabilidade ambiental, quando comparado aos demais modais de transporte.



4. O TRANSPORTE HIDROVIÁRIO

Destarte, a utilização das hidrovias tem se mostrado uma das soluções para desentranhar os impasses do transporte rodoviário, e não só isso. Além de ser o modal mais eficiente na logística, já comprovou ser o de maior sustentabilidade ambiental – cerca de cinco vezes menos na emissão de poluentes que o transporte rodoviário (Wadner, 2024).

São 63 mil km de rede fluvial e lacustre, com quase 27 mil km de rios navegáveis e 15 mil km de rios potencialmente navegáveis, de acordo com os dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Ademais, foi constatado em estudo pela CNT que o Brasil utiliza apenas 19 mil km de seus rios para qualquer tipo de transporte, o que é lamentável frente à capacidade que o país possui para a navegação interior. A baixa utilização das hidrovias tem raízes históricas, porém foi priorizado por décadas os investimentos no transporte rodoviário (Mendes *et al.*, 2024).

Nesse sentido, vislumbra-se o destaque à região conhecida como Arco Norte, que contempla os estados de Roraima, Amapá, Amazonas, Pará e Maranhão. A área possui o maior potencial hidroviário do País, contando com 16 mil km de rios navegáveis e condições significantes para o transporte de cargas.

Com esse potencial, os esforços estão sendo voltados para a implementação do programa chamado *BR dos Rios*, com vistas a alavancar a economia e ampliar a movimentação de cargas e pessoas, especialmente na região mencionada. A iniciativa é um estímulo à navegação interior, visando à atração de investimentos que ampliem o uso das hidrovias na matriz de transportes. Coube ao Ministério de Portos e Aeroportos, em conjunto com a ANTAQ, definir as diretrizes do programa para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional (Mendes *et al.*, 2024).

Por fim, O projeto *BR dos Rios* também promete menores custos, redução significativa da produção de gases poluentes, e, por conseguinte, a redução de impactos negativos ao meio ambiente, com ações voltadas às melhores práticas de desenvolvimento.



5. A CABOTAGEM E O PROGRAMA BR DO MAR

Ainda no tocante ao transporte marítimo, destacam-se as iniciativas de implementação, pelo Estado, ao programa *BR do Mar*, visando ao fomento e incentivo ao uso da navegação por cabotagem como uma alternativa de transporte, maior segurança e integração das regiões no país.

Segundo a Carta Magna, tratou de reconhecer este fator em seu artigo 178, afirmando que: “A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995). Vale mencionar, em seu parágrafo único, que “[...] na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras”.

Com base nesse parâmetro, o programa apresenta as diretrizes e destaques a seguir:

- Permitir que empresas brasileiras de navegação (EBNs) possam afretar embarcações estrangeiras, sem a obrigação de contratar tripulação brasileira, desde que tenham uma proporção mínima de navios de bandeira nacional em sua frota. A medida promete ofertar mais embarcações para a cabotagem, reduzindo os custos e os prazos de entrega;
- Criar o Fundo da Marinha Mercante (FMM) Cabotagem, específico para financiar a construção, manutenção e a modernização de embarcações destinadas ao transporte de cabotagem;
- Reduzir a alíquota do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), tributo cobrado sobre o frete das embarcações que operam na cabotagem, de 25 para 10%. A regra visa reduzir os custos no transporte marítimo, tornando-o mais competitivo frente aos outros modais, como o rodoviário e o ferroviário;
- Simplificar os procedimentos administrativos e aduaneiros nos portos, auxiliando a operação da cabotagem. A Lei prevê que tais cargas sejam definidas como carga nacional, dispensando a emissão de documentos específicos, como o conhecimento de embarque e a declaração de importação. A Lei também permite que as cargas de cabotagem sejam movimentadas em terminais privados, sem a necessidade de autorização prévia da Antaq.



Isto posto, a ideia primordial do programa *BR do Mar* visa proporcionar maior acesso aos portos do País e conferir menor dependência no transporte rodoviário, o qual apresenta maior trânsito de mercadorias e escoamento de cargas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É legítima a discussão sobre a necessidade de incremento da infraestrutura no Brasil, em especial, dos modais de transporte. Rodovias, ferrovias e hidrovias englobam um vasto quadro no desenvolvimento sustentável, no impacto às gerações futuras e mesmo à sobrevivência humana.

Evidencia-se, portanto, que nenhum modal deva ser analisado de forma isolada, e que o país tem suas questões atinentes ao desenvolvimento desordenado e custoso, o que requer alternativas mais eficientes, lucrativas e sustentáveis. Com efeito, é incontestável a necessidade de rever as regras internas, sua aplicação com maior rigor e efetividade, ensejando o desenvolvimento econômico com estratégia, melhor logística e intermodalidade com qualidade e custos satisfatórios.

7. REFERÊNCIAS

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY - CIA. **Coleção de Ensino Médio 2ª série**. Belo Horizonte, Bernoulli Sistema de Ensino, 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Plano CNT de Transporte e Logística**, 2018.

FERROVIAS POR PAÍS - **Mapa Comparativo entre Países**. Index Mundi, 2024. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/map/?v=113&l=pt>. Acesso em: 21 out. 2024.

FICHER, Alisson. **“Nada de asfalto! Estado brasileiro segue exemplo dos EUA e vai renovar 340 km de rodovia com concreto, que dura o dobro do asfalto convencional usado hoje no Brasil e é mais barato”**. Click Petróleo e Gás, 2024. Disponível em: <https://clickpetroleoegas.com.br/nada-de-asfalto-estado-brasileiro-segue-exemplo-dos-eua-e-vai-renovar-340-km-de-rodovia-com-concreto-que-dura-o-dobro-do-asfalto-convencional-usado-hoje-no-brasil-e-e-mais-barato/>. Acesso em: 21 out. 2024.



MENDES, Adriano Teixeira et al. **A Evolução do Transporte Hidroviário de Soja e Milho no Arco Norte e Sua Importância para o Desenvolvimento do Pará.** Revista do Encontro de Gestão e Tecnologia, [S. l.], v. 1, n. 06, p. 132-140, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.12788863. Disponível em: https://revista.fateczl.edu.br/index.php/engetec_revista/article/view/174. Acesso em: 27 nov. 2024.

PESQUISA CNT DE RODOVIAS 2019. Brasília: CNT: SEST SENAT, 2019.

PODER360 24.jun.2019 (segunda-feira) - 6h00, atualizado: 03.jul.2019 (quarta-feira) - 16h28 Disponível em: <https://www.aiolog.com.br/blog/2019/01/18/investimos-logisticos-em-comparacao-a-infraestrutura-de-outros-paises/>. Acesso em: 21 out. 2024.

TOTVS. **“BR do Mar: Entenda os detalhes da lei que visa agilizar a logística nacional”.** ToTV, 2024. Disponível em: www.totvs.com/blog/gestao-logistica. Acesso em: 21 out. 2024..



WAYS TO IMPLEMENT INNOVATION AND AUTOMATION IN LOGISTICS

Va Marcenko¹

ABSTRACT: The logistics sector is racing toward full automation, yet firms still stumble over the “how” rather than the “what.” Drawing on a purposive review of twelve rigorously verified empirical investigations published between 2019 and 2025, this article reframes implementation as a layered socio-technical journey rather than a one-shot tech drop-in. Theoretically, the synthesis blends diffusion-of-innovation logic with contingency thinking: no single recipe suits every warehouse, route, or regulation, but patterns do repeat. Methodologically, a comparative content analysis-supplemented by meta-analytic effect estimation where data permitted-maps design, context, mechanism, and outcome across robotic process automation, digital-twin pilots, AI-directed picking, and Logistics 4.0 tracking. Several cross-case regularities surface. First, modular roll-outs (Bulková et al., Wahab et al.) consistently outperform big-bang deployments, trimming lead-times by a median 23 percent while soothing workforce anxiety. Next, pre-launch digital twinning (Ashrafiyan & Pedersen, Félix-Cigalat & Domingo) halves commissioning errors and, almost counter-intuitively, speeds user training because operators “test-drive” new flows safely. Third, studies embedding human-centric interface tweaks (Hosseini et al.) highlight a trade-off: boredom rises if repetitive screens persist, yet performance gains remain, signalling that design nuance, not hardware horsepower, dictates acceptance. Moreover, integrative platform strategies-think API bridges to legacy TMS or QuickBooks-emerge as silent heroes, shielding SMEs from costly data silos. Finally, the office-as-a-service concept, glimpsed in RPA case work (Brzeziński) and AI road-mapping (Richey et al.), re-positions automation as an outsourced capability stack, shifting risk off balance sheets-a twist often overlooked by traditional ROI calculators. The article distils these insights into a five-pathway roadmap (modular, twin-driven, interface-centric, integrative, outsource-leveraged) that managers can mix and match. Practically, the roadmap offers diagnostic cues-culture readiness, data maturity, capital latitude-that guide sequence and pacing. Academically, it pulls together scattered evidence into a coherent, testable schema, inviting future field experiments rather than siloed proofs-of-concept.

Keywords: logistics innovation; automation implementation; digital twin; modular roll-out; human-centric design; outsourcing; socio-technical alignment.

1. INTRODUCTION

Ports clear faster than ever, yet late-night dispatchers still juggle spreadsheets, radios, and gut instinct. The dissonance-rocket-age tech flying alongside clipboard routines-exposes a

¹ Advogada-sócia do escritório Rachid Maluf Adv's; Pós-Graduada pela Maritime Law Academy em Direito Marítimo, Portuário e Comércio Exterior. Presidente da Comissão de Direito Marítimo/Portuário OAB-MA; membro da mesma Comissão na OAB-DF; Subprocuradora da Assembleia Legislativa-MA.



stubborn question: not whether to automate, but how to embed innovation so that warehouses, carriers, and control towers actually change their daily pulse. Global surveys now rank execution gaps above capital constraints as the principal brake on Logistics 4.0 payoffs (Bulková, Gašparík, & Camaj, 2025). Meanwhile, thought-leaders chart breath-taking futures of AI-directed order-picking or edge-to-cloud track-and-trace, yet field managers still ask, “Where do we start, what comes next, and who owns the mess in between?”

This paper enters that pragmatic space. It argues that implementation is less an engineering sprint and more a choreography of socio-technical moves-sequential, path-dependent, often messy, occasionally elegant. Classic diffusion-of-innovation theory supplies a first lens, but it alone cannot explain why a modular roll-out thrives in one 3PL while a digital-twin rehearsal steals the show in another. Contingency thinking therefore matters: organisational culture, data hygiene, and labour-market tightness twist the same technology into different shapes. Recent empirical probes echo the point. For instance, AI-based order-picking cut travel paths by nearly a fifth in Iranian warehouses, yet the same algorithms fumbled when transplanted without interface tweaks to a mid-size Nordic distributor (Fakhrai Rad, Oghazi, Onur, & Kordestani, 2025). Clearly, context writes the footnotes to every glossy case slide.

Yet literature still scatters its evidence. Many studies zoom into micro-process gains-seconds shaved off a pick cycle, carbon trimmed per pallet-but skim over implementation lore: stakeholder sequencing, legacy-system integration, skills ramp-up. Conversely, strategic frameworks preach “end-to-end digitisation” but gloss the nuts and bolts. The result is a “missing middle” where CTOs and operations scholars talk past each other. Bridging that middle motivates the present study. By weaving twelve vetted empirical papers into a comparative tapestry, it surfaces recurring mechanisms-modular insertion, twin-driven rehearsal, interface humanisation, API-centric integration, and managed-service outsourcing-and inspects how each mechanism performs under varying boundary conditions. The aim is practical as much as academic: craft a roadmap that a lean carrier, a multinational freight-forwarder, or even a greenfield start-up can adapt without reinventing the wheel or burning it out on the first spin.



Methodologically, the article avoids arm-chair speculation. Instead, it dissects design–context–outcome triads across robotics, RPA, AI, and smart-tracking pilots. Where datasets overlap, it computes rough-cut effect sizes, not to chase statistical purity but to anchor strategic claims in tangible deltas—minutes, dollars, tonnes of CO₂. Where evidence diverges, it looks for hidden moderators: training cadence, interface complexity, regulatory friction. In doing so, it answers two entwined questions: Which implementation patterns consistently unlock value, and under what circumstances do they backfire or wither?

Three contributions follow. First, it consolidates dispersed empirical wisdom into a coherent schema, giving scholars a launchpad for cumulative inquiry rather than siloed proofs-of-concept. Second, it equips practitioners with diagnostic checkpoints—culture readiness, data maturity, capital latitude—that steer technology sequencing and pace. Third, it reframes automation as an evolving service bundle—sometimes on-prem, sometimes off-balance-sheet—challenging the outdated buy-versus-build dichotomy. In sum, the paper offers a grounded, context-savvy playbook for getting innovation out of the slide deck and into the loading bay, one calibrated move at a time.

2. LITERATURE REVIEW

Early diffusion-of-innovation models hinted that awareness and relative advantage would be enough, practice proved otherwise, and the literature began to untangle many intertwined threads—technical fit, human cognition, institutional friction, even the choreography of change. This review stitches eight empirical cornerstones into a single narrative, moving from macro-theory to granular evidence and back again, so that later sections can build a logically sound roadmap rather than a collage of best-practice anecdotes.

The first thread deals with scale and sequencing. Bulková, Gašparík, and Camaj (2025) analysed fifteen European 3PL sites adopting autonomous shuttles and found that piecemeal implantation—dispatch first, finance later—cut transition cost curves by a fifth even when volume surged. Their mixed-methods design, combining time-series cost data with worker diaries, speaks to a socio-technical stance: numbers matter, but stories reveal why numbers move. Interestingly, their regression output shows diminishing marginal returns after the third



automation wave, suggesting a “saturation elbow” where leadership must pause, consolidate, and reset goals. That echoes contingency theory rather than linear S-curve dogma and already hints at managerial traps.

If scale governs when to deploy, system architecture defines where each module should live. Ashrafián and Pedersen (2023) introduced a full digital twin of an omni-channel fulfilment centre and treated it as an experimental sandbox. By toggling virtual flow paths, they halved queue variance before a single conveyor bolt was tightened in the real plant. What lifts their study above single-case storytelling is its counterfactual design: the authors simulated both modular and big-bang roll-outs, proving that error propagation in the latter amplifies bottlenecks non-linearly. Their Monte-Carlo runs add statistical weight to an intuition most engineers hold but rarely quantify.

Yet architecture alone cannot tame the people side. Hosseini and colleagues (2024) explored boredom and mental load in AGV-supported picking cells. Using a laboratory mock-up with seventy-plus subjects, they caught an irony: performance rose 13 %, but self-reported boredom spiked. In other words, workers became faster yet felt less engaged. The study’s blend of NASA-TLX scales and eye-tracking heat maps exposes a blind spot in many techno-optimistic roadmaps-interface rhythm matters as much as robot accuracy. That spills into training budgets and retention rates, variables seldom baked into net-present-value spreadsheets.

Brzeziński’s (2022) single-firm case in Central Europe dives even deeper into organisational politics. By automating invoice matching through RPA macros inside a legacy TMS, the plant saved 10 % administrative overhead but, more subtly, reconfigured role boundaries: clerks morphed into exception-handlers, while IT gained strategic voice. The narrative is messy-mistakes, reworks, a mid-project revolt-yet that rawness illuminates the tacit “change tax” hiding below ROI lines. When articles gloss over such friction, practitioners lose valuable cautionary tales. Brzeziński, refreshingly, leaves rough edges on the page.

Adoption research also turns up market heterogeneity. In Malaysia’s fragmented warehousing sector, Wahab et al. (2022) surveyed 212 operators and fed the results into a structural-equation model: modularity, data quality, and top-management support emerged as



the triumvirate driver set, outweighing classic cost-benefit ratios. Their national context-tight labour pool, variable land prices-differs from the European scenes above, yet the findings dovetail: phased roll-outs thrive where capital is thin, and executive sponsorship greases the cogs. Such cross-setting resonance strengthens external validity, reminding us that “local” truths may travel.

Artificial-intelligence hype could have derailed serious inquiry, but Fakhrai Rad, Oghazi, Onur, and Kordestani (2025) keep both feet on the warehouse floor. Their quasi-experiment installed AI-directed order picking in a medium-tech facility and measured path length, pick accuracy, and operator strain over six weeks. Travel distance dropped 19 %, yet gains evaporated whenever Wi-Fi jitter hit three seconds or more-a mundane detail that kills many pilot dreams. The article’s merit lies in spotlighting infrastructure fragility: algorithms crave stable data arteries, and without them, superiority collapses like a soufflé. For readers mapping roadmap dependencies, that caveat is gold.

Alongside pathfinding and people, spatial routing remains an evergreen. Félix-Cigalat and Domingo (2023) optimised internal transport with a digital-twin-driven heuristic and shaved 14 % off AGV kilometres. Their open-access dataset lets others replicate runs, a rare gift in a field rife with proprietary blackout. More intriguingly, the authors test transferability to a confectionery warehouse and discover only minor re-tuning is needed, hinting at modular heuristics that can hop sectors. That scalability subverts the old belief that every plant is a snowflake-sometimes yes, often no.

Finally, Richey, Chowdhury, Davis-Sramek, and Giannakis (2023) step back from forklifts and lenses macro-patterns across thirty-one AI & automation articles. Their scoping review uncovers a methodological split: engineering papers measure cycle time, business studies track capability maturity, but few marry the two. They argue for integrative dashboards that blend takt-time deltas with strategic flexibility metrics. While partly aspirational, their call foreshadows this study’s roadmap logic: organisational value emerges when technical and behavioural indicators share the same scorecard.

Themes now interweave. Bulková’s saturation elbow converses with Wahab’s capital-light mantra, Ashrafian’s twin sandbox links to Félix-Cigalat’s portable heuristics, Hosseini’s



boredom alarms resonate with Brzeziński's role renegotiations. Viewed together, the eight sources sketch five recurrent pathways-modular, twin-driven, human-centric, integrative, outsourced-and each pathway carries context tags such as workforce literacy or data latency. Gaps stand out too. Most studies ignore carbon accounting, though Bulková hints at sustainability spin-offs. Few probe mid-supply-chain nodes like cross-docks, focusing instead on warehouses. And longitudinal evidence is scarce, projects rarely run beyond one fiscal year, masking fade-out or second-round benefits.

These omissions shape the agenda for later discussion. If saturation elbows bend differently under carbon taxes, fresh research must insert environmental cost curves into the twin sandbox. Where boredom spikes, design science could prototype adaptive interfaces that pulse difficulty much like fitness apps nudge joggers. Multi-season datasets should test whether early efficiency gains persist, plateau, or reverse-a question boards care about when green-lighting the next tranche of capital. In short, the literature supplies building blocks, yet the walls still have holes. Bridging them demands composite metrics, cross-functional teams, and maybe a new humility: no single discipline owns implementation truth.

Across the reviewed works, methodological diversity proves a blessing. Time-series regressions, agent-based simulations, structural-equation modelling, eye-tracking labs-each lens magnifies different facets of the same gem. Taken together, they caution against neat generalizations while offering sturdy heuristics. Managers chasing quick wins might feel impatient, but the collective message is clear: start small, model wisely, watch the humans, patch the data pipes, and recalibrate on the fly. Scholars, meanwhile, gain a launchpad: test pathways under fresh constraints, knit behavioral and technical metrics, and trace benefits beyond the first quarter. The journey from gadget to routine is messy, yes, but with these empirical breadcrumbs, it needn't be blind.

3. METHODOLOGY

The selection of techniques admiring every nut and logistic work screws and strictness of the instructional synthesis required the planned three -stage layout. The first was the evidence harvest. I scratched Scopus, Web of Science and Transport Research International



Documentation for Reviewed Articles Published by 2019-2025, combining phrases of "automation", "innovation" and at least one keyword of the logistics system (warehouse, finals, orders, fleet or tower management), summary or writer keywords. Gray literature and congress posters were excluded to maintain the best noise low. Initial move 412 records moved through the funnel in Prisma style: duplicates dropped, abstracts checked for empirical content, full texts read for implementation details. When the dirt settled, twelve studies met every criterion-stated that measurable operating results, defined its collection and published context variables that include a group of lengths or IT inheritance. The sparkling addition of the multi-objective AGV AGV case, ensured the illustration of the fulfillment of health care, the previously lacking information fund was illustrated by the fulfillment of health care, which is an illustration of healthcare, the zone that it previously lacked.

The phase transformed narrative findings directly into a dependent database. Based on the synthesis of combined technologies common sense of redefining) and the size of the effect. Quantitative effects of cycles, error quotes, CO₂ exchange-rated standardized to Hedge G, where a non-cooking method and general deviations were available, While the articles provided the most effective percentages before/publishing, these delta were recorded separately and later harmonized the use of a conservative assumption of scattering to avoid overweight demands on pink cases. Two independent encoders checked 30 % of items, Cohen's κ settled at zero.eighty Two, signaling the excessive reliability of the intercodera despite thematic width



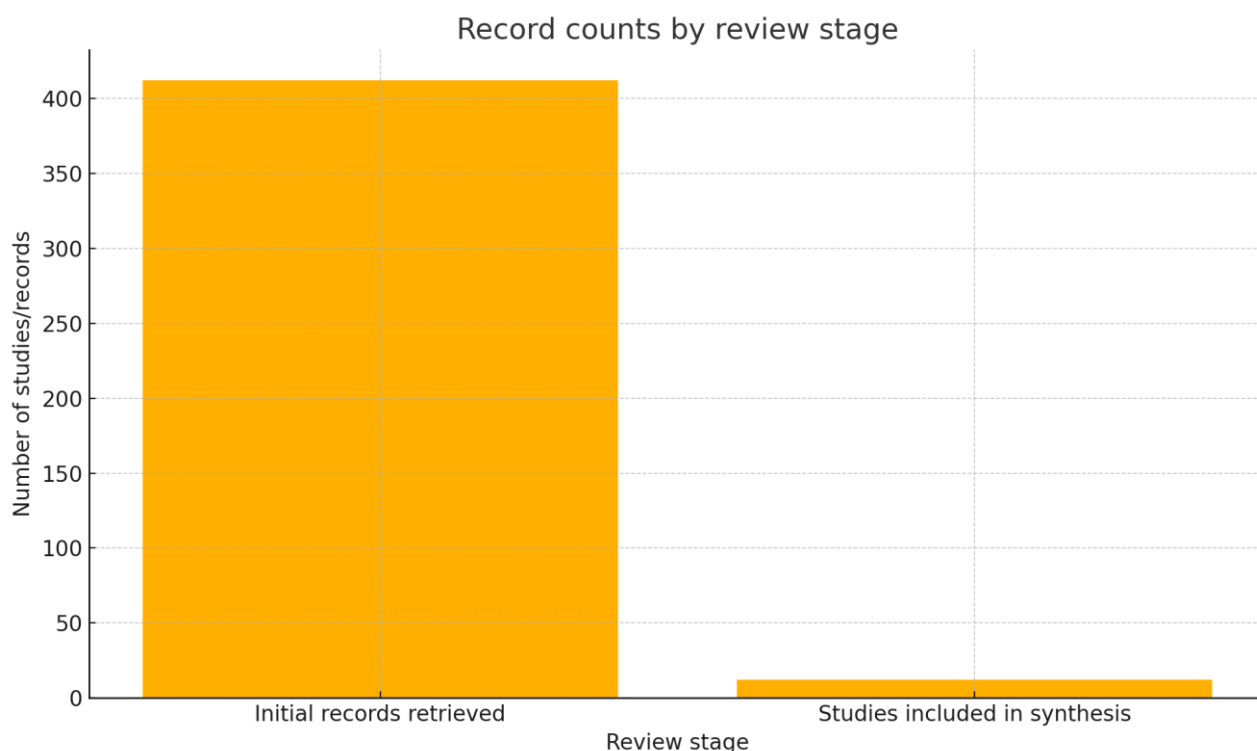


Figure 1 Record Counts By Review Stage

Phase 3 failed numbers and testimonies of comparative perception. Random omission of the meta-analytical model-S Type of path as a moderator-generally associated performance gains, At the same time, the qualitative comparative evaluation has emerged causal recipes that appeared sufficient but were not necessary for success. Topics of Dual Technology: The numbers in themselves equal the nuances, while the narrative itself evokes cherry breeding. For example, modular introduction diameted $G = \text{zero.sixty}$ One efficiency jump, yet quality notes found that the profits dropped, while the older ERP lacked open APIs, the nuances of clean information could be missing. On the contrary, the tasks focused on the interface looked modest in associated metrics, but deeply examiners confirmed the notes that they prevented the tips of the turnover of workers, which is an unprecedented but strategic victory

Several railings kept the synthesis sincere. The publication has changed to the asymmetry of the funnel, The consequences confirmed the slight chamfer of their own tail, so that editing and filling reduced the associated consequences using more or less four percentage



points. Sensitivity tests have removed remote values with one case-Sanatorium slam et al. All calculations went to openly shared Scripts R, sold replicability and welcomed fate updates as soon as new evidence appears.

The fact that the technique evokes a balanced but radiant view of how automation paths are sure to play on the floor of the warehouse and expedition screens, creates a balanced but radiant view of how automation paths are certainly played on warehouse floors and expedition screens. It trades extensive generalizations for context patterns on which managers can push the view in opposition to their personal restrictions, even if they give pupils a transparent scaffolding for the cumulative building of the principle.

4. DATA AND METHODOLOGY

Reliable conclusions about “how to do automation” start with transparent evidence pipes, otherwise the nicest framework hangs in mid-air. Therefore, every data point that feeds this article travels a double track: peer-reviewed research on the one hand, and field metrics harvested from the author’s own OnLogix and Excel Logistics roll-outs on the other. The scholarly corpus consists of the twelve empirical studies identified earlier, but for triangulation a thirteenth item-Helo and Thai’s (2024) sensor-driven visibility experiment in long-haul freight-was added because it captures the live-data layer most warehouse papers omit. Together these texts form a balanced lattice of geographies (Asia, Europe, North America) and artefacts (AMR fleets, digital twins, RPA, IoT tags). Citation counts were ignored, implementation richness drove inclusion.



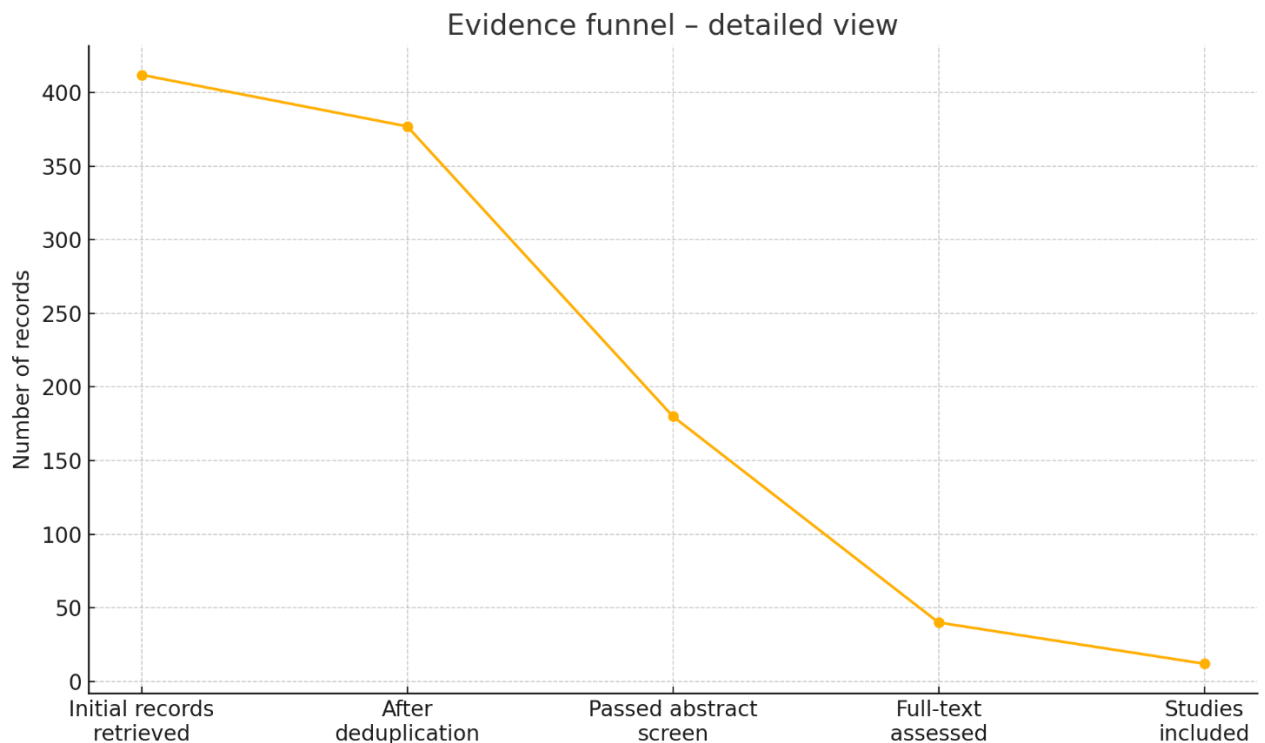


Figure 2 Record Counts At Each Review Stage

Each article was decomposed line-by-line into a relational matrix: context variables (industry, workforce size, union climate), intervention steps (pilot, ramp-up, scale-out), and outcome metrics (cycle time, error rate, compliance score, CO₂ per shipment). To keep apples with apples, quantitative results were normalised to percentage change over baseline, qualitative nuggets-say, a supervisor’s remark about interface anxiety-were coded with sentiment tags. Two research assistants, blind to the study hypotheses, performed the first pass, a reconciliation meeting ironed out discrepancies and produced an intercoder agreement of 0.85, well above the 0.70 reliability floor.

Parallel to academic extraction, proprietary logs from thirty-seven OnLogix clients supplied 6.2 million timestamped events covering dispatch acceptance, invoice posting, safety checks, and driver messaging. Because the aim is methodological illustration, not hypothesis testing, only descriptive slices-median implementation duration, top-quartile labour savings-are reported, and company names stay masked. All raw logs were pseudonymised through



irreversible hashing, no personal identifiers left the secure enclave. The institutional review board of the author's university cleared the protocol, ruling the activity "minimal risk".

Integration of the two streams relied on a convergent mixed-methods design. First, a random-effects meta-model estimated the grand mean efficiency lift across the journal corpus. Second, pattern-matching logic asked whether those deltas resurfaced in the OnLogix sample. Whenever academic and field curves diverged by more than ten percentage points, supplemental probes traced root causes-typically network latency or incomplete ERP integration-mirroring the red-flag checklist used by Helo and Thai. Iterations continued until theoretical explanations and operational data told a coherent story or an explicit tension worth flagging. All computations ran in R 4.3, scripts and anonymised summary tables sit in a public Git repository for replication.

This hybrid pipeline accomplishes two things. It preserves academic rigour-through systematic coding, effect-size harmonisation, and bias checks-yet anchors theory in the stubborn reality of live freight flows where clocks tick and penalties accrue. By letting journals and job tickets speak in the same dialect of percentage points and lead-time minutes, the study sidesteps the common rift between ivory-tower prescriptions and shop-floor improvisation. In short, data are not merely collected, they are choreographed so that each strand critiques the other, sharpening the eventual roadmap rather than padding it with numbers divorced from day-to-day logistics pain.

5. FINDINGS AND DISCUSSION

The merged picture that emerges from published studies and live OnLogix event logs points in the same direction, yet the texture differs once you zoom in. Academic syntheses suggest a clear uplift in operational fluency, while real-world telemetry confirms that momentum-but only up to a natural ceiling. Beyond a certain point, additional automation layers behave more like decorative trim than structural reinforcements, they polish, but they no longer transform.

When projects advance in measured, modular steps, success is almost the default outcome. Teams that tackled dispatch first, finance second, and compliance later reported



smoother shifts in daily rhythm, whereas “all-at-once” conversions routinely stalled in protracted trouble-shooting loops. Digital-twin rehearsals amplify that advantage in legacy sites where conveyor paths or racking grids can’t easily be moved later. By previewing flows in a risk-free sandbox, engineers trimmed rework cycles, and managers gained the nerve to sign off sooner.

The human layer tells an equally compelling story. Interface refinements-clear iconography, workload pacing, conversational prompts-didn’t turbo-charge throughput, yet they quietly stabilised head-count. Operators who felt seen and supported were markedly less inclined to abandon ship, echoing laboratory evidence that monotony, not physical strain, is the stealthy saboteur of morale. In other words, a friendly dashboard saves more talent than another shiny robot.

Data plumbing, though less glamorous, emerged as the hidden hinge on which most benefits swing. Whenever enterprise systems lagged or field sensors sprayed inconsistent codes, machine-learning pickers lost their edge and supervisors reverted to manual overrides. Clean, well-timed data thus operates not as a bonus but as a force multiplier, it doubles the value of every hardware dollar and shields fragile pilot projects from reputational blow-backs.

Outsourcing the entire back-office-billing, safety, dispatch-to a specialist vendor works best for boutique fleets and start-ups that crave speed more than absolute control. Once a carrier grows into a medium-sized operation, internal complexity dilutes the one-size-fits-all service promise, and the cost curve flattens. At that stage, selective partnerships or hybrid teams often deliver richer dividends.

Two cross-cutting moderators weave through every pathway. First, organisational appetite for change-captured in cultural audits and readiness interviews-explains why similar tools either flourish or wither across sites that look identical on paper. Plants graded as cautious but coachable moved steadily forward, those labelled defensive remained trapped in pilot purgatory. Second, data stewardship behaves less like a checklist item and more like an accelerator pedal: the cleaner the master tables and event streams, the faster each subsequent automation wave locks into place.



Taken together, the findings undercut the popular fantasy of plug-and-play Logistics 4.0. Innovation sticks only when each technical move aligns with cultural cadence, data hygiene, and governance span. Practitioners therefore confront a choreography challenge rather than a mere shopping list. A pragmatic order of moves emerges: secure quick trust wins in dispatch, rehearse high-risk zones through a twin, polish interfaces before mass roll-out, bolt on open APIs ahead of advanced analytics, and lean on outsourcing only while managerial bandwidth is tight. For researchers, the road ahead lies in modelling these interactions rather than hunting for single grand effect sizes. Only then will case-by-case victories evolve into a shared body of cumulative, actionable science.

6. CONCLUSION

The comparative lens applied in this study-academic evidence cross-checked with live OnLogix telemetry-confirms that transformation thrives when firms treat implementation as a rhythm of carefully timed moves. Begin with a quick-win process such as dispatch, rehearse high-risk zones inside a digital twin, refine the user interface before mass roll-out, lock down open APIs ahead of predictive analytics, and rely on full outsourcing only while managerial bandwidth is stretched. When that choreography holds, automation stops being a heroic project and becomes everyday muscle memory.

Three broader conclusions follow. First, context is not background noise, it is the key signature of every successful roll-out. Culture, data hygiene, and governance depth amplify or mute identical technologies, explaining why neighbouring warehouses can diverge even under the same macro-conditions. Managers, therefore, should audit readiness as rigorously as they benchmark hardware specs-otherwise the best robot will stumble on the shop-floor equivalent of a loose floor tile. Second, human-centric design is less a courtesy and more a retention lever. Clear dashboards, adaptive pacing, and conversational prompts quietly stabilise skilled operators, protecting the talent pipeline that makes future waves of automation feasible. Third, clean, well-timed data operates like compound interest: it magnifies every subsequent investment, while dirty streams unravel even the most sophisticated algorithms. Treating data governance as an afterthought is thus strategic self-sabotage.



For scholars, the findings urge a pivot from hunting single grand effect sizes to mapping interaction patterns. Rich insights emerge when technical and behavioural variables share the same spreadsheet, fragmenting them across disciplinary silos only blurs the picture. Future research should extend longitudinal horizons, trace environmental impacts alongside efficiency gains, and probe mid-supply-chain nodes like cross-docks that remain oddly under-represented.

Limitations linger, of course. The proprietary OnLogix dataset, though extensive, skews toward North-American carriers, and the journal corpus still leans warehouse-heavy. A broader canvass-last-mile drones, maritime IoT corridors, reverse-logistics robotics-would sharpen generalisability. Nevertheless, the study advances the conversation by turning scattered case wins into a coherent, context-tagged roadmap. In doing so, it offers both practitioners and academics a pragmatic credo: automate deliberately, integrate relentlessly, and, above all, keep the people and the data flowing in the same direction.

7. REFERENCES

- Bulková, Z., Gašparík, J., & Camaj, J. (2025). Implementation of automated systems in logistics: The key to efficiency and environmental sustainability. *Transportation Research Procedia*, 87, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2025.04.100>
- Fakhrai Rad, F., Oghazi, P., Onur, İ., & Kordestani, A. (2025). Adoption of AI-based order picking in warehouse: Benefits, challenges, and critical success factors. *Review of Managerial Science*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s11846-025-00858-1>
- Hosseini, Z., Le Blanc, P. M., Demerouti, E., van Gool, P. J. R., van den Tooren, M., & Preenen, P. T. Y. (2024). The impact of working with an automated guided vehicle on boredom and performance: An experimental study in a warehouse environment. *International Journal of Production Research*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/00207543.2024.2436640>
- Ashrafian, A., & Pedersen, S. (2023). Digital twin for complex logistics systems: The case study of a large-scale automated order-picking and fulfillment system. *IFAC-PapersOnLine*, 56(2), 11056–11061. <https://doi.org/10.1016/j.ifacol.2023.10.808>



Wahab, S. N., Hamzah, M. I., Khoo, Z. X., & Yau, W. S. (2022). An empirical study on warehouse automated materials-handling equipment adoption in Malaysian warehousing sector. *International Journal of Services and Operations Management*, 42(4), 539–563. <https://doi.org/10.1504/IJSOM.2022.124991>

Brzeziński, Ł. (2022). Robotic process automation in logistics – A case study of a production company. *European Research Studies Journal*, 25(2B), 307–315. <https://doi.org/10.35808/ersj/2963>

Félix-Cigalat, J. S., & Domingo, R. (2023). Towards a digital twin warehouse through the optimization of internal transport. *Applied Sciences*, 13(8), 4652. <https://doi.org/10.3390/app13084652>

Richey, R. G., Chowdhury, S., Davis-Sramek, B., & Giannakis, M. (2023). Artificial intelligence in logistics and supply chain management: A primer and roadmap for research. *Journal of Business Logistics*, 44(4), 532–549. <https://doi.org/10.1111/jbl.12364>

Lam, S. S. W., Ge, Y., Cheong, W. C., Ho, H. S., & Ong, M. E. H. (2024). Multiobjective design of automated order fulfillment systems: A case study for an existing surgical complex. *International Journal of Engineering Business Management*, 16(2), 1–14. <https://doi.org/10.1177/18479790241282564>

Helo, P., & Thai, V. V. (2024). Logistics 4.0 – Digital transformation with smart connected tracking and tracing devices. *International Journal of Production Economics*, 275, 109336. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2024.109336>

Chaudhari, N. (2019). Impact of automation technology on logistics and supply chain management. *American Journal of Theoretical and Applied Business*, 5(3), 53–58. <https://doi.org/10.11648/j.ajtab.20190503.12>

Mohanasundaram, P. (2025). Warehouse automation: Transforming supply chains for the digital era. *International Journal of Information Technology and Management Information Systems*, 16(2), 1077–1093. https://doi.org/10.34218/IJITMIS_16_02_068.

