

## BR DO MAR: HAVERÁ O (RE) EQUILÍBRIO DA MATRIZ DE TRANSPORTE BRASILEIRA?

BR DO MAR: THERE WILL BE THE (RE)BALANCE OF THE BRAZILIAN TRANSPORT  
MATRIX?

Helber Röhml<sup>1</sup>

**RESUMO:** Em meados de 1930, a cabotagem era um dos principais meios de transporte de mercadorias no Brasil. Após a abertura de mercado e o incentivo à construção de rodovias no País, a matriz de transporte brasileira se viu marcada pela preponderância do modal rodoviário em detrimento dos demais, o que ficou marcado no inconsciente coletivo. Após a greve dos caminhoneiros, autoridades públicas e os principais representantes do setor logístico se viram obrigados a buscar alternativas para o transporte de cargas – redescobrimo a cabotagem. Após o lançamento do Programa BR do Mar, como medida de estímulo ao transporte de cabotagem, o presente artigo pretende analisar se o projeto de lei se mostra como instrumento efetivo para aumentar a participação da cabotagem e equilibrar a matriz de transporte ao nível de importância que um dia a cabotagem alcançou histórica, social e economicamente. Ao perquirir seus quatro eixos temáticos, este estudo pretende examinar seus pontos fortes, fracos e, ainda, aqueles que, embora suscitados por órgãos de controle e entidades do setor, não foram enfrentados pela medida legislativa. Por fim, este texto objetiva demonstrar que a medida legislativa é capaz de estimular a cabotagem a curto prazo, todavia insuficiente para (re)equilibrar a matriz de transporte a longo prazo, diferentemente do que fora amplamente divulgado pelo Governo Federal.

**Palavras-chave:** Direito Marítimo; navegação de cabotagem; matriz de transporte; BR do Mar.

**ABSTRACT:** Previous to 1930 cabotage was one of the main means to transport goods in Brazil. Subsequent to the opening of the market and the incentive to build highways around the country. The Brazilian transport matrix was marked by most of the road modal to the detriment of the others, which was marked in the collective unconscious. After the 2018 truck driver's strike, public authorities and the main representatives of the logistics sector were forced to search for alternatives for cargo transport rediscovering cabotage. In the meantime, the launch of "BR do Mar Program" came as an action to encourage cabotage transport. This article has the aim to analyze whether the bill is an effective instrument to increase the participation of cabotage and to balance the transport matrix at the level of importance that one day cabotage historically, socially and economically has reached. By enduring these four thematic axes such as strengths, weakness and those raised by control and fiscalization bodies and entities in the sector, were not addressed by the legislative sector. At last, this article has the purpose of demonstrating that legislative measure is able to stimulate cabotage in the short term. However it is not sufficient to re-balance the transport matrix in long term, differently from what was widely publicized by the Federal Government.

**Keywords:** Maritime Law; cabotage navigation; transport matrix; BR do Mar.

<sup>1</sup> Advogado, atuante em Direito Público, especialista em Direito Marítimo e Portuário e membro da Comissão de Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro da OAB/SP.



## 1 INTRODUÇÃO

Ao observar a matriz logística brasileira, o modal aquaviário representa 16% das cargas transportadas (sendo que 11% dizem respeito à navegação por cabotagem - que é a navegação realizada entre portos brasileiros), enquanto o modal rodoviário se sobressai com 65% das cargas transportadas no Brasil segundo a Empresa de Planejamento e Logística - EPL (2018).

Visando combater este desequilíbrio, o Governo Federal propôs o Projeto de Lei n.º 4.199/2020, conhecido como “BR do Mar”, perante o Congresso Nacional. O programa visa estimular o transporte de cabotagem com os objetivos de: a) de ampliar a frota em operação do país; b) estimular o desenvolvimento da indústria naval nacional; c) aumentar a competitividade das operações de cabotagem visando à redução de custos e burocracias; d) fomentar a modernização portuária; e d) equilibrar a matriz logística brasileira.

Diante dos propósitos acima, este artigo visa analisar se o Programa BR do Mar, na forma como foi proposto pelo Governo Federal, seria um instrumento capaz de equilibrar a matriz de transporte no âmbito da cabotagem brasileira considerando tanto sua importância histórica e econômica quanto os apontamentos trazidos pelos órgãos de controle e pelas entidades representativas do setor.

Anteriormente ao lançamento do BR do Mar, foram realizados diversos estudos tanto técnicos, por entidades gabaritadas que serão tratadas adiante, quanto sóciojurídicos, a exemplo de Martins e Lebre (2017), acerca da participação e do potencial da cabotagem na matriz logística. Após a superveniência da medida legislativa, alguns autores tais como Fregona (2020) e Carlini e Mello (2020) se debruçaram sobre o assunto trazendo aspectos relevantes sem, contudo, uma análise mais detida sobre todos os eixos temáticos do Projeto de Lei – o que se pretendeu alcançar neste estudo.

Nesse contexto, é possível vislumbrar que o Programa BR do Mar é uma medida legislativa capaz de incentivar a cabotagem no Brasil a curto prazo, todavia insuficiente para (re) equilibrar a matriz de transporte brasileira a longo prazo.

Para obter os resultados e respostas acerca da problematização apresentada neste texto, as metodologias utilizadas foram: i) pesquisa bibliográfica sobre as características,



desenvolvimento, distribuição e representatividade da cabotagem na matriz logística brasileira; ii) pesquisa documental por meio de documentos jurídicos, relatórios, normas técnicas, artigos, entre outros; e iii) análise qualitativa a partir de sítios eletrônicos e revistas a fim de identificar fatos relevantes sobre o transporte de cabotagem nos últimos anos no País e informações sobre o Programa BR do Mar por se tratarem, estes dois últimos, de temas mais recentes.

## 2 A IMPORTÂNCIA DO MAR NA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO BRASILEIRO E NA ECONOMIA NACIONAL

Banhado pelo Oceano Atlântico, o Brasil possui cerca de 8.500 quilômetros de costa navegável onde, se traçada uma faixa até 200 quilômetros do litoral, se concentram: 17 Estados-membros, 16 capitais, 80% da população, 90% do Produto Interno Bruto (PIB), 85% do parque industrial, 85% do consumo de energia, 80 portos e terminais organizados, entre públicos e privados conforme a Marinha do Brasil (2021).

**Figura 01** – Mapa da cabotagem brasileira



Fonte: Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante-SINDMAR, 2021.



Historicamente, o mar sempre foi um fator importante na forma como o espaço brasileiro foi sendo ocupado especialmente após o “Descobrimento do Brasil” pelos portugueses. Embora a exploração do pau-brasil não tenha sido suficiente para manter um processo de ocupação efetivo, a cultura da cana-de-açúcar foi a atividade econômica que justificou o povoamento próximo ao mar, uma vez que as naus eram o meio de transporte que levavam o açúcar da Colônia para o Velho Continente, de modo que quanto maior a proximidade do mar, mais fácil e barato era o transporte dos produtos conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021).

Outro fator importante que direcionou a ocupação no litoral se deu em virtude de Portugal não possuir alto contingente populacional para defender todo o seu domínio contra invasores de outras nações, de forma que a ocupação costeira foi necessária para impedir o acesso de nações inimigas ao continente. Mesmo após as descobertas das minas de metais preciosos no interior do Brasil, o mar continuou sendo fator determinante para acesso aos mercados europeus culminando na grande expansão da navegação comercial no Oceano Atlântico. Hoje em dia, após mais de 300 anos, o mar ainda exerce esse papel permitindo o transporte de mercadorias e *commodities*<sup>2</sup> brasileiras rumo aos mercados internacionais segundo o IBGE (2021).

## 2.1 O desenvolvimento da cabotagem no Brasil

Diante da geografia e do processo de colonização mencionados acima, a navegação de cabotagem<sup>3</sup> foi a principal escolha para o transporte de mercadorias desde a época da colonização até os anos de 1930, marcada pelo transporte de cargas a granel, pela deficiência das malhas ferroviárias e rodoviárias no País – tendo sido uma das primeiras atividades econômicas do País – de acordo com o IBGE (2021).

Todavia, após a Proclamação da República, mais especificamente a partir do governo do presidente Washington Luís, de 1926 a 1930, cujo lema era “Governar é abrir estradas”, a

---

<sup>2</sup>Mercadoria em estado bruto ou produto básico de grande importância no comércio internacional tais como: café, cereais, algodão, etc., cujo preço é controlado por bolsas internacionais. In: MICHAELIS. **Commodity**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/dWwe/commodity/>. Acesso em: 14 fev. 2021.

<sup>3</sup> Para melhor compreensão do tema, a navegação de cabotagem pode ser definida como aquela “[...] realizada entre portos ou pontos do território brasileiro utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores” conforme disposto no artigo 2º, inciso IX, da Lei n.º 9.432/1997.



navegação de cabotagem começou a perder importância em virtude do grande incentivo à construção de rodovias de acordo com Mayer (2021). Nesse contexto, com o advento do governo de Juscelino Kubitschek, o modal rodoviário ganhou ainda mais força em meio ao processo de industrialização e foco no desenvolvimento da indústria automobilística conforme Silva (2021).

De 1950 a 1980, a indústria naval brasileira atingiu seu ápice devido às políticas governamentais e à existência de linhas de financiamento ocasionando a expansão e modernização da frota mercante com a consolidação de um parque de estaleiros no Brasil que se tornou a segunda potência na indústria naval, em volume de processamento de aço, ficando atrás somente do Japão de acordo com Jesus (2013).

A partir dos anos 1980, este cenário entrou em declínio com a falta de incentivos governamentais às empresas do setor e a deterioração da situação dos armadores. Na década de 1990, foi promulgada a Lei dos Portos (Lei n.º 8.630/1993) e alterado o regime jurídico da navegação mercante facultando às Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) afretarem embarcações estrangeiras para o serviço de cabotagem em troca da contratação de construção de navios em estaleiros brasileiros. Em que pese a adoção dessas iniciativas, houve a decadência e a redução do número de EBNs e estaleiros no País desarticulando o mercado brasileiro de navegação com o domínio das empresas de capital estrangeiro e a predominância do modal rodoviário sobre os demais segundo Jesus (2013).

Como é possível depreender, embora a ocupação territorial brasileira tenha se concentrado nas regiões litorâneas próximas à infraestrutura portuária e grande parte da atividade econômica tenha se desenvolvido nas proximidades da costa litorânea, a cabotagem apresenta reduzida participação na matriz logística em comparação ao modal rodoviário conforme pode ser constatado na Figura 02 - mais adiante.

## **2.2 A greve dos caminhoneiros e o ressurgimento da cabotagem no Brasil**

Em meio a este cenário, após cerca de duas décadas de absoluta ausência de sistema de planejamento estratégico no âmbito dos transportes, o Governo Federal elaborou, em 2007, o Plano Nacional de Logística e Transportes, cujos objetivos compreendem: a) a retomada do processo de planejamento no setor de transportes, b) a consideração dos custos de toda a cadeia



logística a fim de melhorar a eficiência e a competitividade da economia nacional e c) a necessidade efetiva de mudança, com melhor equilíbrio, na atual matriz de transportes de cargas no País conforme o Ministério dos Transportes (2021).

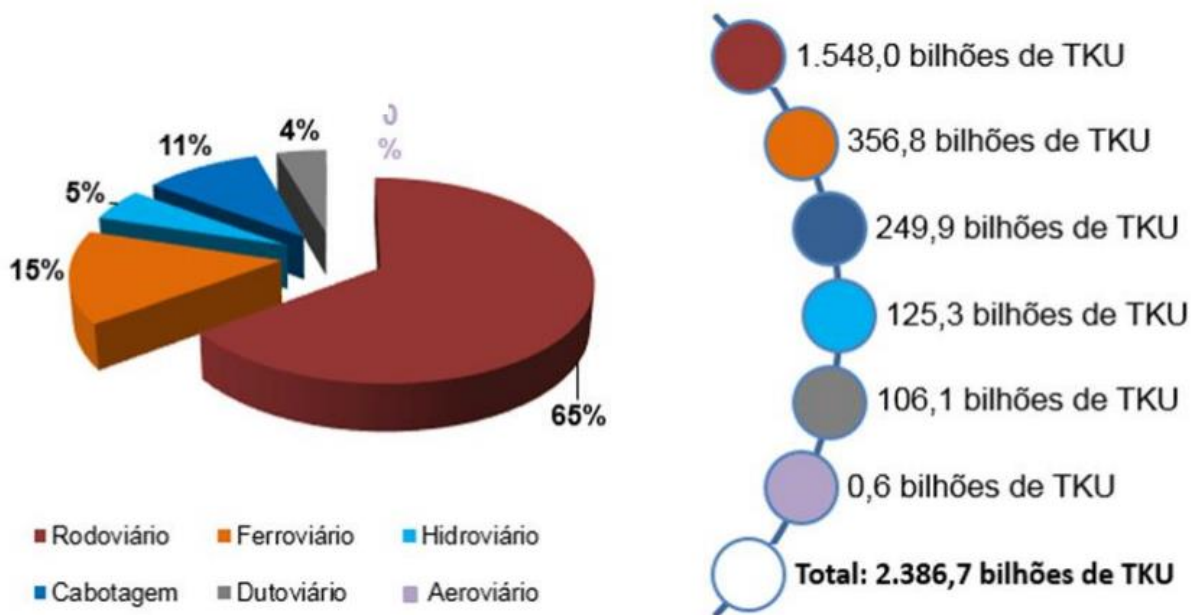
Tais estudos e planos constataram a predominância do modal rodoviário no transporte de cargas e apontaram a necessidade de se modificar a matriz de transporte brasileira a fim de reduzir a dependência do modal rodoviário para longas distâncias, vejamos:

[...] A matriz de transporte brasileira depende, preponderantemente, do modo de transporte rodoviário. Em valores aproximados, a rodovia responde pela movimentação de 58% dos fluxos de carga (se excluído o transporte de minério de ferro, esta participação supera 70% e por 95% dos passageiros no País. A participação do modo ferroviário atinge 25% e as hidrovias 13% das cargas, restando aos modos dutoviário e aéreo participações em torno de 3,6% e 0,4%, respectivamente.

Independentemente das razões históricas e econômicas que concorreram para a consolidação deste panorama, a análise do que ocorre em outros países comparáveis ao Brasil, revela que a dependência da economia do modo de transporte rodoviário é muito forte e implica em custos logísticos significativamente altos.[...] (BRASIL, 2021, p. 70)

Em que pese as constatações do Governo Federal, depois de transcorridos mais de dez anos, a edição mais recente do Plano Nacional de Logística, em 2018, revela que o modal aquaviário ainda representa somente 16% de todas as mercadorias transportadas internamente, de modo que destes, 11% se referem à navegação de cabotagem e 5% à navegação interior, em contrapartida a 65% do modal rodoviário conforme a EPL (2018), vejamos:



**Figura 02** - Distribuição da matriz de transporte brasileira em 2015

Fonte: Empresa de Planejamento e Logística-EPL, 2018.

A prevalência do modal rodoviário associada ao aumento de mais de 50% no valor do óleo diesel decorrente da política de preços adotado pela Petrobras que, desde o ano de 2016, permitia reajustes do preço do combustível a qualquer momento baseado na oscilação do dólar, foram os principais motivos que ensejaram o movimento de paralisação que ficou conhecido como a “greve dos caminhoneiros” ocorrida em maio de 2018. Durante 21 dias, a categoria dos caminhoneiros paralisou o fornecimento de combustíveis, alimentos, insumos médicos, entre outros; ocasionando desabastecimento que atingiu mais de 24 Estados-membros para reivindicar: i) a redução dos preços do óleo diesel, ii) a diminuição dos impostos incidentes sobre o combustível como o PIS-Cofins; e iii) a fixação de uma tabela mínima para os valores de frete conforme o Universo Online (2021).

Após causar o desabastecimento de milhares de municípios brasileiros, o movimento provocou a imposição de preços mínimos e o tabelamento do frete, fator que acabou encarecendo sobremaneira o transporte rodoviário e fazendo com que o mercado buscasse alternativas para suprir a demanda a época – estimulando, assim, a navegação de cabotagem segundo o Diário do Porto.



Acerca do tema, Fregona (2020) ilustra os efeitos decorrentes da greve dos caminhoneiros nos termos abaixo:

Após a greve dos caminhoneiros no início de 2018, a navegação de cabotagem foi redescoberta pelo setor produtivo nacional como alternativa mais econômica ao frete rodoviário e apresentou, na época, um crescimento de 15%. Os números de 2018 foram animadores, com uma movimentação de mais de um milhão de contêineres de 20 TEU (unidade equivalente a um contêiner de 20 pés) entre os portos da costa brasileira. (FREGONA, 2020)

A partir desse episódio, a navegação de cabotagem passou a ser vista com mais atenção tanto pelas autoridades competentes quanto pelas empresas que ofertavam ou que demandavam o serviço de transporte por cabotagem abrindo novas perspectivas no mercado nacional.

Com o advento da greve dos caminhoneiros, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária do Tribunal de Contas da União (TCU) propôs auditoria operacional a fim de identificar se existiam e, em caso positivo, quais seriam os obstáculos que comprometiam a ampliação da participação da cabotagem na matriz de transporte brasileira, em contraste ao objetivo do governo de equilibrar e tornar esta matriz mais eficiente segundo o TCU (2021).

Durante a auditoria identificou-se: i) a inexistência de política pública voltada especificamente para enfrentar os obstáculos ao desenvolvimento da navegação de cabotagem de forma planejada e institucionalizada; ii) a ausência de ações estratégicas para o fomento da navegação de cabotagem, no nível tático e operacional, nos instrumentos de planejamento do Governo Federal tais como o Plano Plurianual e o Plano Nacional de Logística (PNL);iii) a segmentação dos sistemas de informação que impedem a integração para produção de informações suficientes para o desenvolvimento de ações estratégicas de cabotagem constantes no Plano Nacional de Transportes (PNT), iv) as dificuldades de troca e uso de informações para gestão fiscalização e regulação por cabotagem de contêiner, bem como divulgação de estatísticas por questões de sigilo fiscal aos dados do sistema aduaneiro e, ainda, falta de integração dos dados de navegação que são geridos por entes diferentes e coletados em momentos distintos por sistemas e entes distintos; e v) a falta de isonomia entre os preços de combustível na navegação de cabotagem e de longo curso prevista na legislação, de modo que os navios brasileiros





dedicados à navegação de cabotagem acabam pagando mais caro pelo combustível que os navios estrangeiros da navegação de longo curso que abastecem no País conforme o TCU (2021).

Apurou-se, ainda, que a regulamentação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) não incentiva a competição entre operadores na navegação de cabotagem, quanto menos a redução na concentração de mercado existente no segmento, fato que, mais uma vez, pode contribuir para que os preços praticados na cabotagem sejam superiores àqueles praticados na navegação de longo curso e, não menos importante, constatou-se que a atuação dos órgãos e entes públicos não promove a operacionalização da multimodalidade – transporte de mercadorias por diferentes modais – o que prejudica o desenvolvimento da cabotagem consoante o TCU (2021).

Diante dos achados de auditoria, a Corte de Contas da União propôs: a) ao Ministério da Infraestrutura: o aprimoramento do PNT com a inclusão de metas, ações táticas e operacionais para cada estratégia elencada com o fito de permitir o acompanhamento dos mesmos, a solução da cobrança de preços diferentes do óleo combustível entre embarcações brasileiras e estrangeiras e a efetiva implantação da multimodalidade e, em conjunto com o Ministério da Economia, a definição do nível de confidencialidade das informações aduaneiras, de forma a permitir o compartilhamento e uso seguro dos dados e das estatísticas decorrentes; b) à ANTAQ: o estudo de regulação que incentive a concorrência entre os armadores de transporte por cabotagem fomentando maior prestação de serviço por empresas brasileiras de navegação; e c) ao Ministério da Economia: que assegure a implantação de conhecimento de transporte multimodal para alcançar o pretendido na Lei n.º 9.611/1998 segundo TCU (2021).

Em atendimento às propostas acima, a ANTAQ realizou estudos sobre o mercado de navegação de cabotagem de contêiner com o fito de encontrar opção regulatória para fomento à competição no setor denominado Estudo de Cabotagem. Como resposta, a Agência apresentou alternativas possíveis para atender ou não aos problemas regulatórios apontados pela Egrégia Corte de Contas da União – sem, contudo, exaurir o tema. As alternativas foram apresentadas sob os prismas: a) dos transportadores marítimos, b) dos usuários dos serviços de cabotagem e c) da própria Agência reguladora conforme a ANTAQ (2021).



A primeira alternativa, considerando as boas práticas regulatórias, traz a hipótese de “manter a situação atual”, ou seja, manter a legislação acerca da cabotagem como está. Para os transportadores marítimos, esta inércia poderia ser positiva a fim de garantir a previsibilidade de retorno do investimento já realizado; para os usuários, a escassez de oferta de embarcações pode ocasionar descompasso entre a demanda e a oferta, aumento nos fretes e possibilidade de redução na qualidade dos serviços; e para a Agência, esse “nada fazer” pode manter a segurança jurídica e o baixo custo regulatório, entretanto pode ser alvo de questionamento perante os Órgãos de Controle de acordo com ANTAQ (2021).

A segunda alternativa propõe permitir o afretamento por tempo para aumentar a disponibilidade de embarcações no curto prazo. Para os transportadores marítimos, há a possibilidade de afretar embarcações estrangeiras por tempo com possibilidade de redução dos custos operacionais, para os usuários, há possibilidade de redução do risco de aumento do frete ou queda na qualidade dos serviços prestados com redução das flutuações entre demanda e oferta; e para a Agência, pode resultar na redução da frota de embarcações brasileiras a longo prazo com resistência do setor de construção naval e dos representantes dos trabalhadores marítimos e aumento na competitividade da cabotagem e intramodal além de dar uma resposta mais efetiva ao TCU segundo a ANTAQ (2021).

A terceira alternativa, como um passo além da alternativa anterior, propõe reduzir as barreiras de entrada ao permitir o uso de embarcação afretada por tempo com Certificado de Liberação de Embarcação (CLE) - sem a exigência do afretamento a casco nu ou de propriedade de embarcação. Tal alternativa visa beneficiar os novos entrantes (empresas que não possuem capital para comprar ou construir uma embarcação) a se tornarem EBN. Para os transportadores marítimos, o impacto seria negativo, pois ampliaria a competição; para os usuários, o impacto seria positivo; e para a Agência, o impacto seria positivo por reduzir as barreiras de entrada em um mercado considerado oligopolista, todavia sofrendo resistência diante da necessidade de alteração da Resolução Normativa-ANTAQ n.º 05/2016 e da Resolução-ANTAQ n.º 1.811/2010 - regra existente desde a criação da Agência consoante a ANTAQ (2021).



Acerca do tema, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) emitiu Nota Técnica concluindo pela concentração no mercado de transporte de cargas por cabotagem de contêineres, após analisar os efeitos concorrenciais da regulação de afretamento de embarcações sobre o transporte de cabotagem, nos seguintes termos:

[...] O setor é composto por um numeroso grupo de pequenas empresas que dispõem de pequena capacidade de carga e por poucas grandes empresas, que dispõem de embarcações de grande porte, pertencem a grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros, têm capacidade de investimento, já contam com frota de embarcações mais diversificada e com maior porte e operam de forma integrada, combinando a navegação de cabotagem com outros elos da cadeia logística, como navegação de longo curso, terminais portuários e transporte ferroviário. [...] (CADE, 2018, p. 05)

De acordo com Lourenço (2021) durante participação no Summit BR do Mar, as análises técnicas do CADE, cujo objetivo institucional é a tutela da concorrência, acabam por: i) privilegiar aspectos concorrenciais (tais como fomento, política industrial, oferta de serviços, justiça tributárias, dentre outros) e desconsiderar aspectos extraconcorrenciais que não podem ser desprezados pelas autoridades competentes sugerindo uma pseudo prevalência do valor jurídico “concorrência” em detrimento dos demais; ii) desprestigiar o aspecto qualitativo ao concluir que “quanto mais *players* melhor” escondendo a possibilidade de concorrência ruínoza – situação em que o excesso de prestadores de serviços pode acabar deteriorando a qualidade final dos serviços prestados; e iii) analisar valorativamente o Projeto de Lei (PL) sem ter a devida legitimação democrática para tratar do PL que, constitucionalmente, compete ao Congresso Nacional e não ao CADE. O palestrante também teceu considerações formais sobre a atuação do TCU - órgão *suis generis* que atua tanto como órgão auxiliar do Congresso Nacional quanto como órgão de controle externo do Governo Federal - não possuir controles democráticos suficientes para discutir políticas públicas, todavia se valer do instrumento da auditoria operacional para opinar sobre políticas públicas que deveriam ser realizadas com exclusividade pelo Governo Federal – por meio de seus órgãos encarregados constitucionalmente pela formulação destas políticas públicas.

Assim, o relatório do TCU traz algumas considerações técnicas com determinadas valorações políticas que não foram tomadas por representantes eleitos, tal fato traz um esvaziamento da função administrativa, típica dos órgãos de governo, que no caso da cabotagem



devem ser exercidas pelo Ministério da Infraestrutura e pela Secretaria Nacional de Portos. Dessa forma, quando o TCU passa a determinar/ recomendar que a Administração Pública analise ou realize determinadas ações em determinado espaço de tempo, a Corte de Contas acaba subtraindo da Administração Pública a função típica de planejar a própria pauta fazendo com que os técnicos do Governo Federal direcionem seus esforços para cumprir determinada pauta em detrimento do que havia sido planejado, ou seja, “furando a fila” das pautas planejadas pelo Governo Federal segundo Lourenço (2021).

Sobre a participação do TCU na formulação das políticas públicas, Lourenço (2021) traz o seguinte questionamento:

Isso traz uma confusão na formulação de políticas públicas que são essencialmente apartadas: a função de gerir a coisa pública e a função de controlar a coisa pública. A partir do momento que o controlador se imiscui na função de gerir, planejar e opinar sobre o planejamento acerca de qual política pública deve ser feita. Isso compromete de forma dramática a sua função constitucional. Com que isenção um órgão de controle que participou da formulação de uma política pública vai controlá-la no dia seguinte sendo que ele próprio [o TCU] é um dos co-partícipes/ co-fundadores dessa política pública? (LOURENÇO, 2021)

Estas são considerações formais importantes sobre o ativismo por parte dos órgãos de controle que não foram consideradas pela comunidade marítima, talvez, por entender que, no mérito, as considerações trazidas pelo TCU e pelo CADE tenham sido acertadas sendo, portanto, necessárias para que as políticas públicas sobre a cabotagem sejam colocadas em prática.

No entanto, não se pode olvidar que as determinações dos órgãos de controle devem respeitar minimamente a atuação dos órgãos de governo a fim de evitar insegurança jurídica na formulação de políticas públicas; restando, como solução desta hipótese de extrapolação de competência, o exercício de autocontenção por parte dos órgãos de controle ladeados com controle social a ser exercido pela sociedade civil organizada a fim de evitar prejuízos na formulação de políticas públicas.

Após as conclusões alcançadas pelos órgãos de controle, em agosto de 2020, o Governo Federal propôs o Projeto de Lei n.º 4.199/2020, denominado BR do Mar, cujo objetivo é incentivar o transporte de cabotagem por meio do aumento da oferta de cabotagem, incentivo à



concorrência, criação de novas rotas e redução de custos, aumento da frota nacional e equilíbrio da matriz de transporte brasileiro conforme o Ministério da Infraestrutura (2020).

### **3 O PROGRAMA BR DO MAR**

#### **3.1 os “prós” apresentados pelo Governo Federal**

Visando ampliar a oferta e a qualidade do transporte por cabotagem no País, o Governo Federal informou que, além da análise das propostas parlamentares em tramitação e estudos técnicos e econômicos acerca do tema, também foram realizadas diversas reuniões e debates com a participação e contribuições dos usuários dos serviços, transportadores, representantes dos poderes público e privado, entidades representativas dos trabalhadores, da indústria naval, entre outros para alcançar o texto do referido projeto, tendo sido a medida legislativa formulada com foco em quatro eixos temáticos, a saber: frota, indústria naval, custos e porto consoante o Ministério da Infraestrutura (2020).

Visando a ampliação da frota, o Programa BR do Mar propõe que as Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs), que detêm frota nacional, possam se beneficiar de afretamentos a tempo – contrato de utilização de navio em que se consolida, em regra, a partilha da gestão, de modo que a gestão comercial fica a cargo do afretador e a gestão náutica permanece a cargo do fretador não havendo transferência da posse do navio de acordo com Martins (2015) - possibilitando que o navio seja afretado com a bandeira estrangeira permitindo, assim, que as EBNs tenham menores custos operacionais.

Também prevê outras hipóteses que permitirão às EBNs afretarem embarcações a tempo tais como: i) substituição de embarcações que estiverem em reparo ou construção (artigo 5, §1º, incisos II e III do Projeto de Lei), ii) atendimento de operações que ainda não existam e iii) cumprimento exclusivamente de contratos de longo prazo. No caso de novos entrantes ou empresas de menor porte sem embarcações próprias, contudo, o Programa prevê a possibilidade de afretamento a casco nu, de modo que o navio afretado passe a adotar a bandeira brasileira, sem a necessidade de lastro em embarcações próprias. O texto também autoriza o afretamento de apenas uma embarcação estrangeira a casco nu, todavia esse limite vai sendo ampliado para duas embarcações em um ano, três embarcações em dois anos, sendo livre após três anos de vigência,



nos termos do artigo 21 do Projeto de Lei que altera o §1º do artigo 10 da Lei n.º 9.432/1997, consoante o Ministério da Infraestrutura (2020).

No que tange à indústria naval, o BR do Mar propõe ações para fomentar, especialmente o segmento de manutenção e reparos a exemplo da possibilidade de empresas estrangeiras se valerem dos recursos do Fundo da Marinha Mercante para financiamento da docagem de suas embarcações em estaleiros brasileiros. O programa visa, assim, trazer maior escala para os estaleiros brasileiros e redução de custos para as EBNs que utilizam estaleiros na Europa e na Ásia. Tal eixo visa aumentar o conhecimento em manutenção e a comercialização de peças e maquinários para navios estimulando a escalonagem da indústria brasileira de acordo com o Portal Signa (2020).

No tangente aos custos, o BR do Mar traz ações que buscam viabilizar o aumento da competitividade das operações de cabotagem com propostas que impactam custos de diversos tipos, bem como a redução de burocracias que sobrecarregam as operações de cabotagem. Tais ações incidirão sobre os trâmites burocráticos da cabotagem, de modo que taxas e regulamentações devem ser diminuídas e aceleradas segundo o Ministério da Infraestrutura (2020).

Por fim, em relação aos portos, o Programa prevê a permissão do uso de contratos temporários para a movimentação de cargas que ainda não possuem operação no porto a fim de acelerar a entrada em operação de terminais dedicados à cabotagem; vislumbra uma agenda de modernização portuária com arrendamento de áreas portuárias e autorização de terminais de uso privado; e inclui novos investimentos em contratos já existentes para garantir que os portos estejam preparados para o aumento da demanda de operações de cabotagem conforme o Ministério da Infraestrutura (2020).

Logo após o lançamento das propostas acima, o BR do Mar encontrou grande resistência por parte dos caminhoneiros— que, atualmente, representam 65% da matriz de transporte brasileira - com receio tanto do aumento do desemprego quanto da redução do volume de cargas transportadas no modal rodoviário segundo a EPL (2018).



Em reposta quase que imediata, o Governo Federal justificou que o aumento do transporte por cabotagem acabará por ensejar o aumento tanto da oferta do transporte rodoviário de curta distância, cujo retorno é mais vantajoso em comparação às longas distâncias, quanto da intermodalidade com base no ganho da eficiência logística, vez que os principais fluxos rodoviários pelo interior (intra-regionais) e para exportação (sentido interior-litoral) não competem com o transporte de cabotagem consoante o Ministério da Infraestrutura (2020).

Diante do exposto, o Governo Federal apresenta o Programa BR do Mar por meio de medidas que visam estimular a frota de cabotagem em operação no País por meio das EBNs com possibilidade de afretamento de embarcações estrangeiras; fomentar a indústria naval no segmento de manutenção e reparos; estimular a redução da burocracia a fim de minimizar os custos e agilizar a entrada em operação de terminais dedicados as operações de cabotagem.

### **3.2 Os “contras” apresentados pelos representantes da cabotagem**

Inicialmente, convém registrar o quão (oni)presente se tornou o modal rodoviário no (in)consciente coletivo de modo que se faz necessário aludir à construção de estradas marítimas que interligariam os principais portos localizados na costa brasileira para se explicar os propósitos do Programa BR do Mar, tal fato, inclusive, se evidencia no jargão utilizado pelo Governo Federal para lançar o programa: “Uma BR no Mar”, conforme o Ministério da Infraestrutura (2020).

Em 07 de dezembro de 2020, o Projeto de Lei n.º 4.199/2020 foi aprovado na Câmara dos Deputados com aprovação de duas emendas, via Plenário, após intensos debates. Em que pese o Governo Federal, de um lado, tenha comemorado a aprovação do texto por 324 votos a favor e 114 votos contra na Câmara dos Deputados, por outro, diversos representantes de entidades públicas e privadas ligados tanto ao modal aquaviário quanto aos demais modais demonstraram certa preocupação com determinados trechos do projeto tais como a reserva de mercado para a mão de obra, custos de combustível, burocracia, entre outros segundo o ESBrasil (2020).

Isso porque, com relação à reserva de mercado para a mão de obra, o projeto prevê a possibilidade de afretamento de embarcações a tempo (quando o pavilhão do país de origem é mantido) ou a casco nu (quando a embarcação passa a arvorar a bandeira brasileira) com a



contratação de, no mínimo, dois terços da tripulação de brasileiros podendo ser submetidos a regras internacionais estabelecidas por organismos internacionais devidamente reconhecidos possibilitando que empresas e trabalhadores marítimos, em acordo, celebrem normas de trabalho mais flexíveis que aquelas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – fator que, de um lado, gera menor possibilidade de judicialização em face das empresas e, assim, menores custos de mão e obra, mas, por outro, poderá ser mais prejudicial aos trabalhadores marítimos brasileiros por lhes restringir determinados direitos trabalhistas anteriormente existentes de conforme o Portos e Navios (2020).

Como alternativa, propõe-se manter a exigência da previsão de mão de obra brasileira de um quinto da tripulação por brasileiros após 90 dias e, após 180 dias, elevar para um terço essa previsão, ou seja, propondo a alteração de mão de obra de forma escalonada e em menor fração que o texto original segundo a Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem - ABAC (2021). Em contrapartida, o Governo Federal defende a necessidade de haver um equilíbrio entre a “necessária presença de brasileiros” para manutenção da segurança jurídica da navegação e os custos da operação das embarcações segundo o Portos e Navios (2020).

Outro ponto delicado que não foi enfrentado pelo Projeto, inclusive, tendo sido objeto de apontamentos pelo TCU dentre seus achados de auditoria, se refere ao valor do combustível. A redução da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre o combustível para navios de cabotagem (*bunker*) é uma tratativa que nunca foi para frente. Em entrevista acerca do tema, Pierdomenico assevera que o Governo Federal: “[...] *teria que discutir com os 27 estados, convencê-los de abrir mão do imposto para baratear o óleo bunker, para que ele seja competitivo como o óleo diesel, que tem subsídio. É com essa matriz de custo desigual que a cabotagem precisa competir*” conforme o Sindicato dos Operadores Portuários do Estado de São Paulo - SOPESP (2019).

A importância da redução da alíquota de ICMS e o impacto sobre o custo do *bunker* para o BR do Mar pode ser evidenciado nas declarações da Secretaria Nacional de Portos e da Confederação Nacional de Transporte (CNT) conforme abaixo:

Por fim, há a redução de custos. E é aí que surge a discussão sobre o ICMS. “Disparadamente, o combustível é o maior custo da operação”, afirmou [Diogo] Piloni





[Secretário Nacional de Portos]. "Esse é um projeto que só funciona se houver a parceria entre os entes, o governo federal e os governos estaduais. Nosso papel é mostrar a importância disso considerando uma lógica nacional", disse. O diretor executivo da Confederação Nacional do Transporte (CNT), Bruno Batista, confirma que a redução dos custos de combustível é essencial para que o programa atinja os objetivos. Ele diz que, independentemente do modal - caminhão, navio ou avião -, o combustível sempre é o insumo mais caro do frete. (SOPESP, 2019)

Como é possível aferir, além de não ter chegado a um consenso sobre a redução da alíquota de ICMS sobre o *bunker*, o Programa, nos termos como foi apresentado, não foi capaz de demonstrar a superação da falta de isonomia entre os preços do combustível da navegação de cabotagem e aqueles praticados na navegação de longo curso conforme as orientações do TCU.

Quanto à burocracia, o BR do Mar promete, dentre outras medidas, estimular a redução de burocracias e custos que distanciam o embarcador da carga da navegação por cabotagem devido ao excesso de despesas e complicações que não existem no transporte rodoviário segundo o Ministério da Infraestrutura (2020). Neste eixo, o plano do Governo Federal é reduzir a burocracia, todavia o consultor portuário Piedomenico assevera que:

Não serve reduzir. Tem que eliminar essa burocracia. O dono da carga, com uma nota fiscal só, tem que sair de onde ele está, ir para o porto, entrar no navio, do navio para o outro porto e do porto para o cliente final. É simples assim. É como faz o caminhoneiro. Se não for assim, a cabotagem continuará tendo elos da logística piores que o caminhoneiro. (SOPESP, 2019)

Ao compulsar o PL n.º 4.199/2020, em que pese o texto do projeto não tenha trazido quais serão as medidas adotadas para reduzir a burocracia no transporte de cabotagem, tais medidas poderão ser trazidas no momento de sua regulamentação. Essa iniciativa, contudo, somente será eficaz se conseguir alcançar o nível de desburocratização apresentado pelo modal rodoviário ou além.

Não se pode olvidar que o transporte aquaviário requer a interseção com outros modais como o ferroviário ou rodoviário, de modo que o desafio para integrar os dados de navegação geridos por entes de diferentes modais é grande, mas essa integração se faz necessária para garantir maior eficiência e agilidade em prol da multimodalidade em consonância com o pretendido na Lei n.º 9.611/1998.



Além dos trechos apontados acima como delicados, outros pontos também merecem atenção tais como: o desestímulo à indústria naval nacional, a obrigatoriedade dos serviços de praticagem para os navios que operam regularmente na navegação de cabotagem, abertura do mercado entre os países integrantes do MERCOSUL e prioridade na renovação dos contratos de transporte de afretamento marítimo de longo prazo às embarcações produzidas no País, isenção do imposto de renda às Empresas Brasileiras de Investimentos Navais (EBINs) de acordo com Carlini e Mello (2020).

Em relação ao desestímulo à indústria naval, cumpre esclarecer que o BR do Mar estimula as EBNs que detêm frota nacional a se beneficiarem de afretamentos por tempo que arvoram o pavilhão do país estrangeiro, e permite a participação de novos *players* ou empresas de menor porte sem embarcações próprias possam se valer do afretamento a casco nu, embarcações estrangeiras que passam a adotar a bandeira brasileira, de modo a desestimular os investimentos para construção de novas embarcações nos estaleiros nacionais conforme o Ministério da Infraestrutura (2020).

Não obstante, o Programa ainda prevê a possibilidade de financiamento a estaleiros estrangeiros para construção de embarcações estrangeiras por meio do Fundo da Marinha Mercante, ou seja, ao invés de atrair financiamentos para o País, o programa permite a disponibilização de recursos para garantir investimentos e geração de empregos no exterior em detrimento da indústria naval nacional segundo o Ministério da Infraestrutura (2020).

A previsão da Lei n.º 9.432/1997 que impõe lastro para afretar a casco nu de 50% da tonelage de embarcações próprias é o que garante que as empresas operem parcialmente com frota nacional e desenvolve a indústria naval local atraindo investimentos para o País e, ainda, critica a possibilidade de importação “gratuita” de navios que venham a operar no transporte de cabotagem que não pagarão nenhum dos impostos previstos em lei, como: a) o Imposto de Importação (II), b) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Importação), c) Contribuições sobre o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidentes sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços (PIS-PASEP-Importação) ou contribuições sociais ou imposto incidente sobre a importação que venha a sucedê-las, d)



Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (Cofins-Importação), e) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-Combustíveis (Cide-Combustíveis) e f) Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) nos termos do artigo 13 do referido Projeto de Lei para beneficiar a importação de embarcações estrangeiras afretadas no País sob regime de admissão temporária segundo Gazeta do Povo (2020).

Sobre este trecho, a Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística (LOGÍSTICA BRASIL) criticou o projeto por estimular a construção naval no exterior e julgar que os estaleiros brasileiros não são aptos para construção de novas embarcações no Brasil. O Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL), por sua vez, avalia que o programa parte de princípios equivocados ao atribuir o número de embarcações disponíveis e a necessidade de construção deles no Brasil como sendo responsáveis pela baixa participação da cabotagem em detrimento aos demais modais. Em resposta, o Ministério da Infraestrutura afirmou que o projeto conta com apoio formal da maior parte das entidades setoriais e classificou as posições da LOGÍSTICA BRASIL, ABAC e SINAVAL como sendo críticas isoladas em face do programa segundo a Gazeta do Povo (2020).

Como é possível aferir, ao estimular a importação de embarcações estrangeiras e reduzir os custos para as Empresas Brasileiras de Navegação, geralmente controladas por empresas de capital estrangeiro, o texto do Projeto de Lei, na forma como foi apresentado, poderá acabar por reduzir a frota brasileira e desestimular a indústria naval nacional a construir novas embarcações – ocasionando a concentração do mercado de embarcações por empresas estrangeiras.

No tocante aos serviços de praticagem, embora o assunto tenha começado a ser tratado pelo Governo Federal, tanto a obrigatoriedade quanto os custos dos serviços de praticagem não foram abordados pelo Projeto de Lei n.º 4.199/2020. Quando comparado à navegação de longo curso, os serviços de praticagem representam um custo elevado devido ao número mais frequente de atracções e desatracções, de modo que a cabotagem é diretamente impactada por quaisquer alterações nos valores do serviço cabotagem segundo a Associação Brasileira de Operadores Logísticos -ABOL (2020).



Como solução, a eliminação da obrigatoriedade do serviço de praticagem para os navios que operam regularmente na cabotagem poderia contribuir para a redução de custos e maior incremento na matriz logística brasileira conforme Carlini e Mello (2020). Todavia, apesar de reconhecer ser um custo relevante para o setor, a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários noticiou a busca por iniciativas para aumentar a transparência da praticagem brasileira e ressaltou que o grupo de trabalho do BR do Mar esperava avaliações da auditoria que estavam sendo realizadas pelo Tribunal de Contas da União acerca do tema conforme o Portos e Navios (2020).

Como é possível observar, a eliminação da obrigatoriedade dos serviços de praticagem que, notadamente, interfere nos preços praticados pelo setor de cabotagem brasileiro, não foi enfrentado no texto do Projeto de Lei, na forma como foi apresentado, mostrando-se o projeto insuficiente para incentivar a cabotagem brasileira nesse ponto.

No tocante à abertura do mercado de cabotagem entre os países integrantes do Mercosul, o texto do Projeto de Lei não contempla qualquer tipo de concessão ou isenção aos países integrantes do grupo.<sup>4</sup>

Ao que tudo indica, diante dos desafios para incrementar a cabotagem no Brasil, o programa optou por não contemplar a navegação de grande cabotagem, isto é, a navegação costeira realizada entre os portos dos países integrantes do Mercosul.

No tocante à isenção do imposto de renda em prol das Empresas Brasileiras de Investimento na Navegação (EBIN), a desoneração do imposto de renda ocorrida com os fundos de infraestrutura também poderia ser aplicada em prol das EBIN em caso de investimentos realizados na construção de navios no Brasil conforme Carlini e Mello (2020).

Tal medida poderia estimular o financiamento privado de longo prazo na indústria de construção naval a fim de atrair mais investidores e reduzir os custos desses investimentos, todavia o Projeto de Lei n.º 4.199/2020 não faz nenhuma menção à referida isenção de imposto de renda.

---

<sup>4</sup> Bloco econômico formado com o objetivo de redemocratização e reaproximação de seus países fundadores: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai (BRASIL. **Mercosul**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 24 fev. 2021).



Diante do exposto, considerando, de um lado, os “prós” apresentados pelo Governo Federal por meio de medidas que visam estimular a frota de cabotagem em operação no País por meios das EBNs com possibilidade de afretamento de embarcações estrangeiras; fomentar a indústria naval no segmento de manutenção e reparos; estimular a redução da burocracia a fim de minimizar os custos e agilizar a entrada em operação de terminais dedicados as operações de cabotagem e, por outro, os “contras” apresentados pelos representantes do setor e, inclusive, pelos órgãos de controle que apontam a necessidade de maiores discussões acerca da reserva de mercado de mão de obra a fim de que direitos trabalhistas não sejam suprimidos; omissão quanto à redução da alíquota de ICMS sobre o combustível *bunker*, ausência de ações concretas para eliminação da burocracia a fim de tornar a cabotagem mais competitiva em comparação ao modal rodoviário e como medida de estímulo à intermodalidade; desestímulo à indústria de construção naval diante da possibilidade de importação de embarcações estrangeiras por afretamento por meio de isenção de impostos (admissão temporária), omissão quanto aos serviços e custos de praticagem, incentivo da grande cabotagem entre os países do Mercosul e a desoneração de custos o que poderia atrair maiores investimentos de capital privado no setor de cabotagem.

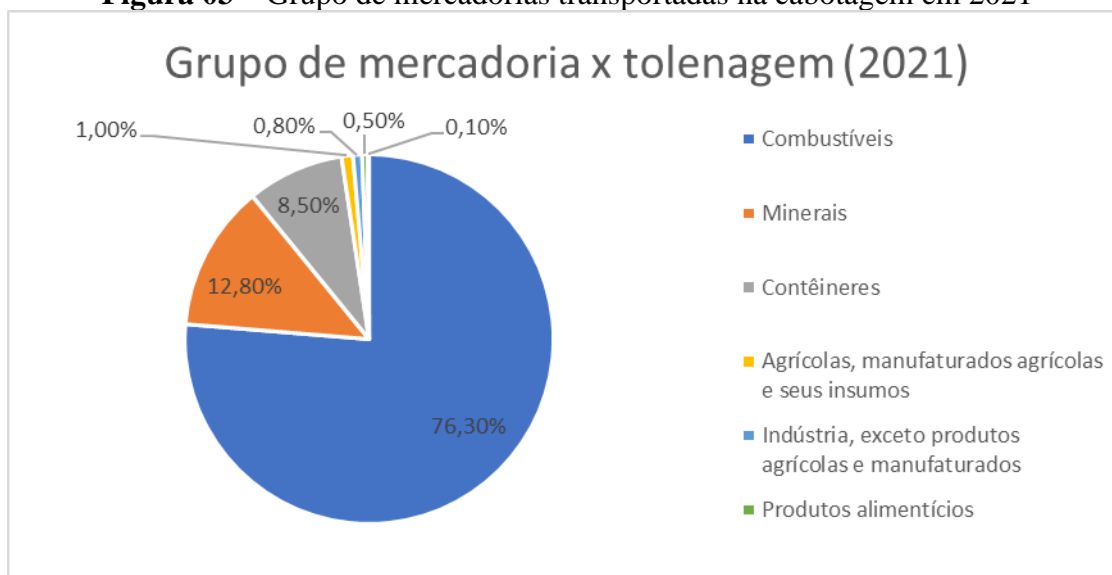
#### **4 O PROGRAMA BR DO MAR É CAPAZ DE (RE)EQUILIBRAR A MATRIZ DE TRANSPORTE BRASILEIRA NA FORMA COMO FOI PROPOSTO PELO GOVERNO FEDERAL?**

O desequilíbrio na matriz de transportes com prevalência do modal rodoviário principalmente no transporte de cargas de longa distância é capaz de ocasionar: i) aceleração no desgaste das rodovias gerando altos custos de manutenção; ii) aumento em cerca de 20% do frete rodoviário se comparado ao frete de cabotagem, iii) índice crescente de roubo de cargas relacionados aos seguros e contingências, iv) alto índice de acidentes com perda de vida de valor inestimável e cargas, v) grande impacto ambiental por ineficiência na relação volume transportado de carga x volume de gases de efeito estufa, vi) risco de desabastecimento em virtude da dependência de um modal específico – como ocorrido na greve dos caminhoneiros – conforme Alvarenga (2019).



Das cargas transportadas via cabotagem, 76,2% se refere a combustíveis e derivados do petróleo, 11,2% a minérios como a bauxita e 8% a cargas containerizadas conforme ANTAQ (2021):

**Figura 03** – Grupo de mercadorias transportadas na cabotagem em 2021



Fonte: Anuário 2021, ANTAQ (2021)

Como é possível aferir no gráfico acima, mais da metade das cargas transportadas se destinam ao transporte de combustíveis e derivados do petróleo, isto é, se excluído o transporte de combustíveis, a cabotagem para transporte de cargas unitizadas se revela pouco explorada no Brasil.

Nesse contexto, sem adentrar na discussão se as conclusões alcançadas pelos órgãos de controle interferem ou não o mérito administrativo<sup>5</sup>, ou seja, a conveniência e oportunidade das autoridades competentes conforme bem pontuou Lourenço (2021). Os apontamentos alcançados pelos órgãos de controle são louváveis tanto por reavivarem a atenção sobre a necessidade de

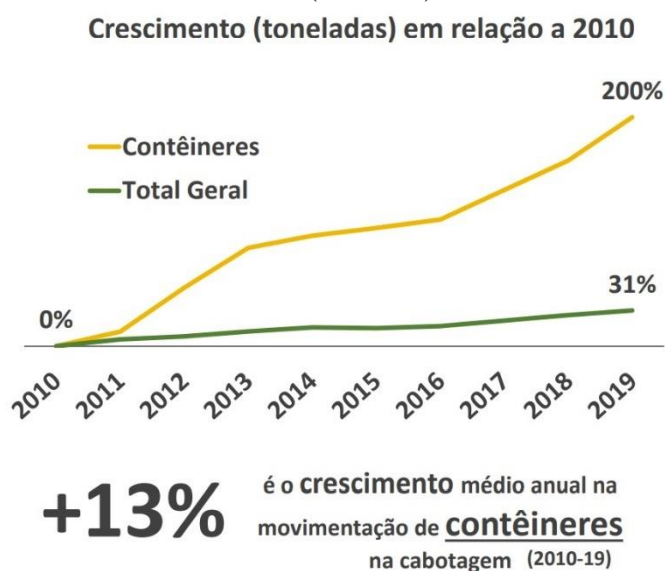
<sup>5</sup> Mérito administrativo: [...] “no direito administrativo, o mérito opõe-se a legalidade: é o resultado prático do ato administrativo, o objetivo a ser por ele provido. É a conveniência, a oportunidade da ação administrativa: a correlação entre este e o seu efeito final, o resultado efetivo da ação administrativa. O controle de mérito opõe-se ao controle de legalidade. O vício de mérito pode induzir ao vício de legalidade. Este comporta controle judicial, aquele não.” (PONDÉ, L. Controle dos atos da Administração Pública. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/393/r139-10.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 08 mar. 2021.



diversificação da matriz de transporte brasileira, quanto por trazerem medidas de estímulo à navegação de cabotagem como alternativa viável, econômica, eficiente e sustentável para o transporte de cargas.

Visando aumentar a disponibilidade de frota, o Programa BR do Mar propôs que as Empresas Brasileiras de Navegação possam se valer do afretamento de embarcações estrangeiras nas modalidades a tempo para redução de custos e a casco nu no caso de novos entrantes a fim de aumentar a disponibilidade de navios- como se o setor da cabotagem contasse com baixa disponibilidade de navios e baixo crescimento. Todavia, se comparado a 2010, o setor de cabotagem cresceu cerca de 200% em relação a 2019 com média anual de crescimento de 13% na movimentação de contêineres conforme ANTAQ (2021):

**Figura 04** – Crescimento médio anual na movimentação de contêineres na cabotagem de +13% (2010-19).



Fonte: Anuário Estatístico 2021, ANTAQ (2021).

Diante dos dados acima, o setor da cabotagem vem crescendo ao longo dos anos de forma constante. Além do mais, a taxa de ocupação média está em torno de 75%, ou seja, o setor conta com 25% de ociosidade, de forma que o gargalo não se encontra na falta de disponibilidade de embarcações ou de espaço nas mesmas segundo Carlini e Mello (2020).



Imperioso mencionar que, antes da aprovação da Lei da Cabotagem<sup>6</sup>, o transporte de mercadorias na cabotagem é realizado especialmente por embarcações brasileiras, de modo que, excepcionalmente, é permitida a utilização de embarcações estrangeiras pelas EBNs por meio de afretamentos devidamente autorizados pela ANTAQ. Notadamente, a medida se constitui em verdadeira reserva de mercado com o intuito de incrementar a marinha mercante brasileira e a indústria naval nos termos da Lei n.º 9.432/1997 em consonância com o parágrafo único do artigo 178 da Constituição Federal.

Contrariamente à política de reserva de mercado a navios de bandeira nacional adotada na maioria dos países ao redor do mundo, como Alemanha, Austrália, Canadá, China, Estados Unidos, Japão, entre outros, o Programa BR do Mar optou pela liberalização do mercado no intuito de incentivar a oferta e melhorias dos serviços, entretanto tal medida pode impedir a escala necessária para tornar o negócio rentável (quanto maior a quantidade de contêineres movimentados maior obtenção de lucro) e pode prejudicar a regularidade dos serviços (fator crucial para garantir a confiabilidade na cabotagem pelo embarcador e torná-la mais competitiva em comparação ao modal rodoviário) segundo Alvarenga (2019).

Nesse contexto, o *Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity*, publicado pela UNCTAD (2017), traz a experiência de países da União Europeia que adotaram a liberalização da cabotagem, revelando que: a) a liberalização não proporcionou significativo aumento de armadores na cabotagem em virtude da consolidação/aquisição entre armadores; b)houve a necessidade de imposição do serviço de transporte marítimo para rotas menos rentáveis; c) os volumes de carga permaneceram estáveis durante o período (com exceção dos anos de crise); e d) o primeiro registro de embarcação em acesso irrestrito ao mercado de cabotagem segundo Martinez e Oliveira (2019).

Como é possível depreender, a liberalização de mercado, nem sempre significa a melhoria dos serviços e redução dos custos de forma instantânea podendo resultar até mesmo em

---

<sup>6</sup> BRASIL. Lei n.º 14.301, de 07 de janeiro de 2022. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.301-de-7-de-janeiro-de-2022-372761122> Acesso em: 08 de jan. de 2022.





concorrência ruínosa (situação em que o excesso de prestadores de serviços pode acabar deteriorando a qualidade final dos serviços prestados) conforme Lourenço (2021).

Diante do exposto, o Programa BR do Mar, na forma como foi proposto, ao privilegiar a utilização de embarcações estrangeiras afretadas aumentando a disponibilidade de navios a curto prazo, contudo, pode, além de expor o mercado a concorrência ruínosa, ocasionar a redução da frota de embarcações brasileiras e o desestímulo da construção de novas embarcações nos estaleiros nacionais a longo prazo como será tratado adiante.

Outro ponto delicado nesse eixo temático se refere à reserva de mão de obra, conforme já mencionado, o Programa prevê, de um lado, a possibilidade de afretamento de embarcações com obrigatoriedade de contratação de, no mínimo, dois terços da tripulação composta de brasileiros e, por outro, que os contratos de trabalho possam ser submetidos à regras internacionais estabelecidas por organismos internacionais mais flexíveis que aquelas previstas na CLT.

Por se tratar de um dos principais fatores que encarecem a cabotagem, críticos do setor sugerem a redução do número de embarcados reservados ao nível tecnicamente necessário como alternativa para redução dos custos no que tange à mão de obra conforme Oliveira (2020).

Visando fomentar a indústria naval, o Programa BR do Mar foca no segmento de manutenção e reparos permitindo que empresas estrangeiras se utilizem do Fundo da Marinha Mercante para financiamento da docagem de embarcações estrangeiras em estaleiros brasileiros, mas retira a obrigatoriedade de que empresas atuantes no setor invistam na construção de embarcações nos estaleiros nacionais.

A extinção da obrigatoriedade de lastro de embarcações ocorreu em razão de estudos que demonstram o desempenho pífio da indústria naval com a construção de apenas quatro embarcações nos últimos onze anos no setor de cabotagem - diferentemente da navegação de longo curso, razão pela qual foi proposto desvincular a política de navegação de cabotagem da política da indústria naval para cabotagem no programa BR do Mar de acordo com Batista (2021).

O Programa BR do Mar também prevê a possibilidade de financiamento a estaleiros estrangeiros para construção de embarcações estrangeiras por meio do Fundo da Marinha



Mercante, ou seja, ao invés de atrair financiamentos para o País, o programa permite a disponibilização de recursos para garantir investimentos e geração de empregos no exterior em detrimento da indústria naval nacional. Ainda, prevê a possibilidade de submissão ao regime de admissão temporária às embarcações afretadas autorizadas a operar na cabotagem, isto é, haverá a possibilidade de suspensão total do pagamento de: Imposto de Importação, IPI-Importação, PIS-PASEP-Importação, Cofins-Importação, Cide-Combustíveis, AFRMM nos termos do artigo 13 do referido Projeto de Lei.

Em que pese a justificativa do Governo Federal com fulcro no baixo desempenho da indústria naval para construção de embarcações para cabotagem, ao optar pela abertura do mercados em necessidade de lastro de embarcações nacionais e financiamento com recursos brasileiros de embarcações em estaleiros estrangeiros, o BR do Mar desestimula a frota brasileira relegando a indústria naval para a mera função de manutenção e reparo de embarcações, ao invés de fornecer subsídios aos estaleiros nacionais para torná-lo mais competitivos internacionalmente frente a países como Japão, China e Coréia do Norte.

Em caso de impossibilidade de fornecimento de subsídios diante da falta de recursos por parte do Governo Federal em meio a situação pandêmica que assola o País, o BR do Mar poderia promover a captação de recursos estrangeiros para o desenvolvimento da indústria naval nacional. O potencial de desenvolvimento da indústria naval voltado para a navegação de cabotagem poderia criar uma demanda interna interessante a fim de propiciar o aperfeiçoamento da cadeia produtiva da indústria naval conforme Cunha (2006).

Ainda dentro deste eixo temático, embora não tenha sido contemplado pelo BR do Mar, a isenção do imposto de renda em favor das Empresas Brasileiras de Investimento na Navegação (EBIN) poderia estimular o financiamento privado de longo prazo na indústria de construção naval a fim de atrair mais investidores e reduzir os custos desses investimentos conforme proposto por representantes do setor.

Sendo assim, o Programa BR do Mar, na forma como foi proposto, ao retirar a obrigatoriedade de construção de embarcações brasileiras para operar no País, permitir o financiamento com recursos brasileiros para construção de embarcações em estaleiros



estrangeiros e conceder isenções à importação de embarcações estrangeiras em regime de admissão temporária acaba por relegar a indústria naval o papel de mera mantenedora e reparadora de embarcações, quando poderia ter proposto medidas efetivas para tornar a indústria naval mais competitiva e atrativa para captação de investimentos estrangeiros.

No tangente aos custos, o BR do Mar dispõe sobre a adoção de procedimentos e rotinas de trabalho, em especial quanto à fiscalização e liberação de bens e produtos para reduzir a complexidade e o custo das operações, bem como traz autorização para o Ministério da Infraestrutura e a ANTAQ obterem acesso a dados e informações para formulação de políticas públicas, ressalvados os dados protegidos por sigilo fiscal.

Embora o legislador não tenha trazido medidas específicas para efetivar a desburocratização no setor, é provável que disponha sobre as medidas e rotinas de trabalho a serem adotadas na ocasião da regulamentação da Lei n.º 14.301/2022.

A respeito desse eixo temático, cumpre ressaltar que a segmentação dos sistemas de informação que impedem a integração para produção de informações suficientes para o desenvolvimento de ações estratégicas de cabotagem, dificuldades de troca e uso de informações para gestão fiscalização e regulação por cabotagem de contêiner e a falta de integração dos dados de navegação que são geridos por entes diferentes e coletados em momentos distintos por sistemas e entes diferentes foram identificados pelo TCU como sendo os principais entraves para a desburocratização da cabotagem apresentando, por vezes, procedimentos mais complexos que aqueles constantes na navegação de longo curso.

Como exemplo da burocracia na cabotagem, a baixa eficiência nas liberações de navios pela atuação de autoridades nos portos, diferentes autoridades com cobranças de taxas diversas, diferentes rotinas e visitas para vistoria e despacho de entrada e saída de navios, exigência de que a carga de cabotagem seja registrada no SISCOMEX CARGA, entre outros conforme Rodrigues (2020).

Tais problemas podem ser vencidos por meio da inovação trazida pelo Programa Porto sem Papel - que, ao implementar uma base única de dados, proporcionou interação entre agências e anuentes, serviu como uma ferramenta de gestão para os anuentes, permitiu que as informações



sejam utilizadas para direcionar as políticas portuárias, forneceu mais transparência aos processos, possibilitou a padronização de procedimentos entre os diversos portos do País, reduziu o tempo médio de espera para atracação nos portos e possibilitou que os diversos órgãos intervenientes o utilizem como ferramenta de trabalho conforme Montenegro (2021). Assim, a cabotagem possui grande potencial de ser beneficiada pela desburocratização do setor, se considerada a expertise da Secretaria Nacional de Portos.

Diante do exposto, o Programa BR do Mar, na forma como foi proposto, sinaliza a adoção de medidas para a desburocratização do setor visando aumentar a competitividade e reduzir os custos. Embora no texto do Projeto de Lei não tenham sido elencadas quais seriam essas medidas, o Ministério da Infraestrutura e a ANTAQ o poderão fazê-las na oportunidade de regulamentação da Lei n.º 14.301/2022.

Dentro desse eixo temático, conforme mencionado anteriormente, o BR do Mar deixou de combater a taxa elevada de ICMS sobre o combustível *bunker* que os navios utilizam comumente com as finalidades de propulsão (utilizado no motor de combustão principal), geração de energia elétrica (utilizado nos motores de combustão auxiliar) e, ainda, para aquecimento e produção de vapor segundo Farah (2012).

De acordo com a Nota Técnica da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que avaliou a possibilidade de equiparação do preço do combustível utilizado na operação de exportação (navegação de longo curso) à navegação de cabotagem não incorrendo a incidência de ICMS no âmbito do BR do Mar, concluiu que “*esta eventual perda arrecadatória decorrente da concessão deste estímulo à atividade de cabotagem seria de monta pouco relevante ante os benefícios dos ganhos logísticos oriundos do incremento da participação desse modo de transporte na matriz brasileira.*” (EPE, 2019)

Contrariamente aos apontamentos e estudos demonstrando a necessidade de efetivação de políticas públicas para redução do custo de combustível considerando o disposto no artigo 12 da Lei 9.432/1997, que estabelece que os preços cobrados às embarcações de longo curso devem ser os mesmos praticados nas embarcações operantes na navegação de cabotagem, o preço do bunker não foi objeto do Projeto de Lei n.º 4.199/2020.



Após questionado sobre a omissão acerca do tema, o Secretário Nacional de Portos e Transportes, Diogo Piloni, informou que a questão do ICMS sobre o bunker terá protagonismo estadual, com suporte necessário pelo Governo Federal conforme Oliveira (2020).

Diante do exposto, embora considerado de fundamental importância para redução dos custos da cabotagem e aumento da competitividade do setor ante o modal rodoviário (que conta com subsídios governamentais referentes ao diesel), o BR do Mar, na forma como foi proposto, não foi capaz de superar a falta de isonomia entre os preços do combustível da navegação de cabotagem daqueles praticados na navegação de longo curso.

Ainda, no tocante ao eixo temático dos custos, outro assunto que não foi tratado no Projeto de Lei se refere à obrigatoriedade dos serviços de praticagem que, comparativamente à navegação de longo curso, representam um número maior de atracações e desatracações que resultam na elevação dos custos praticados no setor.

No Brasil, a praticagem é um serviço obrigatório com características de monopólio sem qualquer regulação econômica – diferentemente de diversos países ao redor do mundo. Essa combinação gera a cobrança de valores altos para realização de manobras nos portos brasileiros – sendo prejudicial, uma vez que nos serviços de cabotagem contêinerizada são escalados vários portos em curto período de tempo conforme Alvarenga (2019).

Diante do exposto, ao deixar de tratar da obrigatoriedade dos serviços de praticagem, o Programa BR se mostra como instrumento insuficiente para reduzir os custos considerados essenciais para tornar o modal mais competitivo em comparação ao modal rodoviário.

No que tange à abertura de mercado de cabotagem entre os países integrantes do Mercosul, embora o Programa BR do Mar, de fato, não tenha tratado do tema em seu texto conforme mencionado anteriormente com base nas críticas realizadas por representantes do setor, tal fato pode ter ocorrido em razão de a legislação brasileira considerar a navegação entre portos dos países vizinhos por meio de acordos internacionais como navegação de longo curso.

Ao comparar os conceitos e legislações dos países do Mercosul sobre grande cabotagem, Seabra, Flores e Balisteri (2017) identificam que a legislação brasileira diferencia o transporte marítimo em cinco tipos de navegação, a saber: a de longo curso, cabotagem, apoio marítimo,



apoio portuário e navegação interior. Nesse contexto, nos termos da Lei n.º 9.432, de 1997, a navegação de cabotagem é definida como sendo aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, por via marítima ou via navegáveis interiores.

Diante do exposto, o Programa BR do Mar, em seu texto, não contempla medidas de incentivo à navegação de grande cabotagem, possivelmente pelo fato de a legislação brasileira considerar a navegação entre os países integrantes do Mercosul como navegação de longo curso - objeto não contemplado pela medida legislativa em comento.

Em relação aos portos, o Programa BR do Mar propõe a permissão do uso de contratos temporários para a movimentação de cargas que ainda não possuem operação no porto a fim de acelerar a entrada em operação de terminais dedicados à cabotagem; vislumbra uma agenda de modernização portuária tendo concluído o arrendamento de 14 áreas portuárias em 2020 com previsão de licitar mais 14 áreas portuárias em 2021, 33 autorizações de terminais de uso privado e novos investimentos em contratos já existentes para garantir que os portos estejam preparados para o aumento da demanda de operações de cabotagem segundo o Jornal do Comércio (2020).

O Projeto de Lei permite um rearranjo logístico das cargas nos portos permitindo com que portos menores se apropriem da demanda da cabotagem, fator importante sob o prisma do aproveitamento da infraestrutura. Nesses moldes, a transferência da carga do modal rodoviário para a cabotagem permite a utilização transitória de áreas portuárias ociosas que, porventura existam, ocasionando o aumento tanto da cabotagem quanto da movimentação portuária em si conforme ABOL (2020).

Diante do exposto, o programa BR do Mar, na forma como foi proposto, permite vislumbrar a atração de investimentos para modernização dos portos, aproveitamento de áreas ociosas a fim de preparar os portos para o aumento da demanda advinda do modal rodoviário para a cabotagem.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tem como objetivo analisar se o Projeto de Lei n.º 4.199/2020, no modo como foi proposto pelo Governo Federal, se apresenta como um instrumento efetivo para (re)equilibrar a matriz de transporte no âmbito da cabotagem brasileira em face dos apontamentos



trazidos pelos órgãos de controle e pelas principais entidades representantes do setor aquaviário sem, contudo, pretender esgotar a matéria diante da complexidade do tema.

O Programa BR do Mar foi sancionado, com vetos, pela Presidência da República resultando na Lei n.º 14.301/2022. Nesse contexto, sem ter sofrido grandes mudanças em seu texto original, o BR do Mar se mostra capaz de incentivar a cabotagem no Brasil a curto prazo, todavia a longo prazo se demonstre como um instrumento insuficiente para (re) equilibrar a matriz de transporte brasileira.

Isso porque, em relação à frota, ao privilegiar a utilização de embarcações estrangeiras afretadas aumentando a disponibilidade de navios a curto prazo- na contramão da maioria dos países do globo que veem na política de reserva de mercado da cabotagem uma medida de estímulo ao setor e soberania nacional; o Programa BR do Mar pode, além de expor o mercado à concorrência ruínosa, ocasionar a redução da frota de embarcações brasileiras e desestimular a construção de novas embarcações nos estaleiros nacionais a longo prazo.

Em relação à indústria, ao retirar a obrigatoriedade de construção de embarcações brasileiras para operar no Brasil, permitir o financiamento com recursos brasileiros para construção de embarcações em estaleiros estrangeiros e conceder isenções à importação de embarcações estrangeiras em regime de admissão temporária; o BR do Mar pode desestimular a indústria naval a longo prazo limitando-a a função de mera mantenedora e reparadora de embarcações - quando poderia ter proposto medidas efetivas para tornar a indústria naval mais competitiva e atrativa para captação de investimentos estrangeiros.

Em relação aos custos, embora o legislador não tenha trazido medidas específicas para efetivar a desburocratização no setor; o Programa BR do Mar poderá contemplar as medidas e rotinas de trabalho a serem adotadas na ocasião da regulamentação caso o Projeto de Lei seja sancionado –a exemplo do que ocorrer com o Programa Porto sem Papel. Contudo, o BR do Mar deixou de enfrentar dois dos maiores problemas que impedem a maior participação da cabotagem na matriz logística brasileira, quais sejam: a) a falta de isonomia entre os preços do combustível da navegação de cabotagem daqueles praticados na navegação de longo curso; e b) a eliminação



da obrigatoriedade dos serviços de praticagem na cabotagem ou a redução destes custos; mostrando-se insuficiente como medida para reduzir os custos da cabotagem.

Em relação aos portos, ao permitir o uso de contratos temporários para a movimentação de carga em áreas ociosas nos portos, licitar novas áreas portuárias, autorizar novos terminais de uso privado e atrair novos investimentos, o BR do Mar pode permitir um rearranjo logístico com vistas ao aproveitamento da infraestrutura portuária tornando a cabotagem mais competitiva perante modal rodoviário.

Diante de todas as considerações acima, independentemente se a medida legislativa é capaz ou não de (re) equilibrar<sup>7</sup> a matriz de transporte brasileira, é possível convir que todos os esforços voltados ao programa BR do Mar - como medida de estímulo à navegação de cabotagem - são louváveis, ao menos, por contribuírem para ampliar a discussão e levar conhecimento a grande parte da população brasileira sobre os diversos modais da matriz logística, com destaque à cabotagem a fim de propiciar que o Brasil se volva para o mar.

## 6 REFERÊNCIAS

ABAC-Associação Brasileira os Armadores de Cabotagem. **Cabotagem pode ficar dependente do mercado internacional com BR do mar, dizem especialistas**. Disponível em: <https://www.abac-br.org.br/cabotagem-pode-ficar-dependente-do-mercado-internacional-com-br-do-mar-dizem-especialistas/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ABOL-Associação Brasileira de Operadores Logísticos. **Armadores da cabotagem apoiam proposta de regulação da praticagem pela ANTAQ**. Disponível em: <https://abolbrasil.org.br/posts/armadores-da-cabotagem-apoiam-proposta-de-regulacao-da-praticagem-pela-antaaq/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

ALVARENGA, H. **Cabotagem no Brasil: importância, benefícios e crescimento**. Disponível em: <https://www.ilos.com.br/web/cabotagem-no-brasil-importancia-beneficios-e-crescimento/>. Acesso em: 13 fev. 2021.

---

<sup>7</sup> Neste artigo utilizou-se a expressão “(re) equilibrar” em memória à importância histórica e econômica alcançada pela navegação de cabotagem outrora no Brasil, de modo que se resgatada e transmitida à população brasileira tal importância poderá contribuir para aumentar a participação do transporte aquaviário na matriz de transporte brasileira tanto para transporte de cargas quanto de passageiros.





ANTAQ-Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Estudo de cabotagem**. Disponível em: [http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo\\_Cabotagem\\_06-02.pdf](http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabotagem_06-02.pdf). Acesso em: 06 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Anuário 2021**. Disponível em: <http://ea.antaq.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BATISTA, D. A. D. **Summit BR do mar**. Disponível em: [https://www.youtube.com/results?search\\_query=summit+br+do+mar](https://www.youtube.com/results?search_query=summit+br+do+mar). 1 vídeo (4h22min). Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. **BR do mar**: programa de incentivo à cabotagem. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/brdomar>. Acesso em: 16 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 05 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.432, de 08 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9432.htm). Acesso em: 20 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 14.301, de 07 de janeiro de 2022**. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.301-de-7-de-janeiro-de-2022-372761122> Acesso em: 08 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. **MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 24 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Ministério da infraestrutura lança o programa BR do mar**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OvR7tFSBNgE>. 1 vídeo (2 min.). Acesso em: 16 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Logística e Transportes**. Relatório Executivo. Abr. 2007. p. 70. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/561?show=full>. Acesso em: 19 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei n.º 4.199/2020**. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do mar e altera a Lei n.º 5.474, de 18 de julho de 1968, a Lei n.º 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei n.º 10.893, de 13 de julho de 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/brdomar>. Acesso em: 16 dez. 2020.



CADE-Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Nota técnica n.º 9/2018/DEE/CADE**. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/1471613/PEDIDO\\_1.%20CADE%20NT%20PA%20n%2008700.000678\\_2018-44%20\(6.2.2018\).pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/1471613/PEDIDO_1.%20CADE%20NT%20PA%20n%2008700.000678_2018-44%20(6.2.2018).pdf). Acesso em: 08 mar. 2021.

CARLINI, N. L. e MELLO, Nilson. **Infradebate**: O BR do Mar e o que a cabotagem realmente precisa. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-o-br-do-mar-e-o-que-a-cabotagem-realmente-precisa/>. Acesso em: 22 fev. 2021.

CUNHA, M. S. da. **A indústria de construção naval**: uma abordagem estratégica. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3135/tde-11122006-141056/publico/MarcusSa.pdf>. p. 171. Acesso em: 16 mar. 2021.

DIÁRIO DO PORTO. **Cabotagem cresceu após a greve de caminhoneiros**. Disponível em: <https://diariodoporto.com.br/cabotagem-cresceu-apos-greve-de-caminhoneiros/>. Acesso em 14 fev. 2021.

EPE- Empresa de Pesquisa Energética. **Precificação de óleo combustível marítimo para cabotagem**. Nota Técnica DPG-SDB n. 01/2019. Disponível em: [https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-454/EPE\\_Nota%20T%C3%A9cnica\\_Pre%C3%A7os%20Combust%C3%ADveis%20Mar%C3%ADtimos%202019.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-454/EPE_Nota%20T%C3%A9cnica_Pre%C3%A7os%20Combust%C3%ADveis%20Mar%C3%ADtimos%202019.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.

EPL-Empresa de Planejamento e Logística S.A. **Plano Nacional de Logística PNL-2025**. Disponível em: <https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>. Acesso em: 14 fev. 2021.

ES BRASIL. **BR do mar entra em votação no plenário**. Disponível em: <https://esbrasil.com.br/br-do-mar-votacao/>. Acesso em: 22 fev. 2021.

ESTADÃO. **Greve dos caminhoneiros e déficit logístico**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/greve-dos-caminhoneiros-e-deficit-logistico/>. Acesso em: 19 fev. 2021.

FARAH, M. A. **Petróleo e seus derivados**: definição, constituição, aplicação, especificações e características de qualidade. p. 122. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

FREGONA, C. A. C. G. **BR do mar**: um programa de incentivo à cabotagem. Disponível em: <http://www.ibdmar.org/2020/08/br-do-mar-um-programa-de-incentivo-cabotagem/>. Acesso em: 10 fev. 2021.



FPA-Frente Parlamentar da Agropecuária. **Resumo executivo – PL n.º 4.199/2020**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/resumos-executivos/proposicoes-legislativas/cd-pl-4199-2020/#>. Acesso em: 22 fev. 2021.

GAZETA DO POVO. **Prioridade do governo, “BR do Mar” desagrada indústria local e projeto emperra na Câmara**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/br-do-mar-desagrada-industria-local-projeto-emperra-camara/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

JESUS, C. G. de. **Retomada da indústria de construção naval brasileira: reestruturação e trabalho**. 71 p. Tese (Doutorado em Política Científica e Metodológica). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286903/1/Jesus\\_ClaudianaGuedesde\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286903/1/Jesus_ClaudianaGuedesde_D.pdf). Acesso em: 20 fev. 2021.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Setor de cargas conhece BR do mar**. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/cadernos/jc\\_logistica/2020/09/757378-setor-de-cargas-conhece-programa-br-do-mar.html](https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/cadernos/jc_logistica/2020/09/757378-setor-de-cargas-conhece-programa-br-do-mar.html). Acesso em: 18 mar. 2021.

LOURENÇO, C. **Summit BR do mar**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WXInr1iV8IY>. (1 vídeo) (4h22min). Acesso em: 13 mar. 2021.

MAR SEM FIM. **Navegação de cabotagem, projeto passa no Congresso**. Disponível em: <https://marsemfim.com.br/navegacao-de-cabotagem-projeto-passa-no-congresso/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MARINHA DO BRASIL. **Amazônia azul**. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/cgcf/amazonia\\_azul](https://www.marinha.mil.br/cgcf/amazonia_azul). Acesso em: 14 fev. 2021

MARTINEZ, C. e OLIVEIRA, B. R. **A necessidade para desenvolver um modelo estratégico**. Disponível em: <https://www.abac-br.org.br/a-necessidade-para-desenvolver-um-modal-estrategico/>. Acesso em: 14 mar. 2021.

MARTINS, E. M. O.; LEBRE, E. A. T. **O novo direito social e o transporte de passageiros na navegação de cabotagem brasileira**. In: MARTINS, E. M. O.; OLIVEIRA, P. H. R. de. (org.) Direito marítimo, portuário e aduaneiro: temas contemporâneos. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 36-51.



MARTINS, E. M. O. **Curso de direito marítimo**. Volume I: teoria geral: 4 ed. Barueri: Manole, 2013. p. 116.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito marítimo**. Volume III: contratos e processos: 1ª ed. Barueri: Manole, 2015. p. 426.

MAYER, J. M. **Washington Luís**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/LU%C3%8DS,%20Washington.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MICHAELIS. **Commodity**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/palavra/dWwe/commodity/>. Acesso em: 14 fev. 2021.

MONTENEGRO, L. C. S. **Projeto porto sem papel**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/251/1/Projeto%20Porto%20Sem%20Papel.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

OLIVEIRA, D. **Esquenta debate sobre propostas do BR do mar**. Disponível em: <http://sinaval.org.br/2020/08/esquenta-debate-sobre-propostas-do-br-do-mar/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PONDÉ, L. **Controle dos atos da administração pública**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/393/r139-10.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 08 mar. 2021.

PORTOS E NAVIOS. **Nova lei da cabotagem favorece expansão de grandes grupos**. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/navegacao-e-marinha/nova-lei-da-cabotagem-favorece-expansao-de-grandes-grupos>. Acesso em 20 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Governo acompanha TCU e Congresso sobre preços de praticagem**. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/governo-acompanha-tcu-e-congresso-sobre-precos-da-praticagem>. Acesso em: 24 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **BR do mar vai ao Senado, mas ainda com trechos polêmicos para o setor**. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/navegacao-e-marinha/br-do-mar-vai-ao-senado-mas-ainda-com-trechos-polemicos-para-o-setor>. Acesso em: 22 fev. 2021.

PPI - PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTO. **Política de estímulo à cabotagem**. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/politica-de-estimulo-a-cabotagem-denominada-br-do-mar>. Acesso em: 22 fev. 2021.



RODRIGUES, M. **Cabotagem**: o efeito, a causa e a solução. Disponível em: <https://www.tribuna.com.br/opiniao/maxwellrodrigues/cabotagem-o-efeito-a-causa-e-a-solu%C3%A7%C3%A3o-1.121072>. Acesso em: 16 mar. 2021.

SEABRA, F; FLORES, G. P; BALISTIERI, T. **Perspectivas da grande cabotagem no Mercosul**. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n44/a17v38n44p25.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2021.

SIGNA. **Tudo que você precisa saber sobre o Projeto BR do mar**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4ammXOXOYcw>. 1 vídeo. (5 min.) Acesso em: 22 fev. 2021.

SILVA, J. C. L. da. **A estratégia brasileira de privilegiar as rodovias em detrimento das ferrovias**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/por-que-brasil-adotou-utilizacao-das-rodovias-ao-inves-.htm#:~:text=Ao%20assumir%20a%20presid%C3%A2ncia%20inaugurou,de%20Estradas%20de%20Rodagens%20Federais>. Acesso em: 20 fev. 2021.

SOPESP-Sindicato dos Operadores Portuários do Estado de São Paulo. **Impostos e burocracia, os gargalos da cabotagem**. Disponível em: <https://www.sopesp.com.br/2019/08/07/impuestos-e-burocracia-os-gargalos-da-cabotagem/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SOUTO, S. M. e MACHADO, M. F. **A BR do mar como incentivo à economia nacional pela navegação de cabotagem**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-07/souto-machado-br-mar-navegacao-cabotagem>. Acesso em: 22 fev. 2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Obstáculos ao desenvolvimento da cabotagem**. Disponível em: <https://diariodoporto.com.br/cabotagem-cresceu-apos-greve-de-caminhoneiros/>. Acesso em: 14 fev. 2021.

UNCTAD-United Nations Conference on Trade and Development. **Rethinking maritime cabotage for improved connectivity**. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2017d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2017d1_en.pdf). Acesso em: 16 mar. 2021. Tradução livre.

UOL-Universo Online Notícias. **Greve dos caminhoneiros**: a cronologia dos 10 dias que pararam o Brasil. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2018/05/30/greve-dos-caminhoneiros-a-cronologia-dos-10-dias-que-pararam-o-brasil.htm>. Acesso em: 19 fev. 2021.

