

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
DEPARTAMENTO DE DIREITO – DIR

IGOR MARQUES

**Viabilidade Jurídica do Transporte Aquaviário de Passageiros e Cargas  
Leves na Navegação de Cabotagem Brasileira**

Florianópolis – SC  
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
IGOR MARQUES

**Viabilidade Jurídica do Transporte Aquaviário de Passageiros e Cargas  
Leves na Navegação de Cabotagem Brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
banca examinadora da Universidade Federal de  
Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do  
grau de bacharel em Direito.

ORIENTADOR: PROF. DR. EDUARDO ANTÔNIO TEMPONI LEBRE

FLORIANÓPOLIS – SC  
2015



**Universidade Federal de Santa Catarina**

**Centro de Ciências Jurídicas**

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Viabilidade Jurídica do Transporte Aquaviário de Passageiros e Cargas Leves na Navegação de Cabotagem Brasileira**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Igor Marques**, defendido em **03/07/2015** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (Dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 3 de Julho de 2015

---

**Eduardo Antônio Temponi Lebre**  
Professor(a) Orientador(a)

---

**Fernando Kinoshita**  
Membro de Banca

---

**Everton das Neves Gonçalves**  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina**

**Centro de Ciências Jurídicas**

**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E**

**ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno(a): **Igor Marques**

RG: 47.812.221-2

CPF: 384.628.978-71

Matrícula: **10202333**

Título do TCC: **Viabilidade Jurídica do Transporte Aquaviário de Passageiros e Cargas Leves na Navegação de Cabotagem Brasileira**

Orientador(a): **Eduardo Antônio Temponi Lebre**

Eu, **Igor Marques**, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 3 de Julho de 2015

Assinatura manuscrita de Igor Marques em tinta preta, sobre uma linha horizontal.

Igor Marques



## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo confrontar o paradigma histórica e politicamente assentado na preferência brasileira pelo transporte terrestre rodoviário, mediante a verificação da viabilidade jurídica da implantação da prestação do serviço de transporte aquaviário misto de passageiros e cargas na navegação de cabotagem brasileira. O estudo da viabilidade jurídica da implantação de um sistema de transporte marítimo de passageiros e cargas leves importa em um rompimento crítico à atual predominância no Brasil pelo modal de transporte rodoviário. Com esta finalidade, a presente pesquisa teve início abordando a importância histórica e econômica da atividade da navegação. O objetivo central refere-se à questão jurídica no Ordenamento Brasileiro, pesquisa da legislação de regência acerca das atribuições e competências hierárquicas, por parte da União, mediante a Administração Pública no que se refere à concessão de outorgas para exploração comercial de linhas de transporte marítimo de passageiros e cargas leves, passando pelos requisitos e procedimentos necessários para exploração da atividade objeto por Empresa Brasileira de Navegação (EBN), outorga, concessão da prestação de serviço, bem como o afretamento de embarcação, bem como a autorização e concessão para exploração de instalações portuárias segundo a recente Lei dos Portos (Lei n. 12.815/2013). Como resultado, verificou-se sim existir viabilidade jurídica para exploração do modelo de transporte proposto, com a atribuição do processo de outorga a cargo da Agência Nacional dos Transportes Aquaviários. Contudo, o setor ainda carece de maior regulamentação por parte deste órgão, o que, nos termos da Resolução n. 1.886, de 8 de dezembro de 2010 da ANTAQ aguarda o impulso por parte do mercado neste sentido.

**Palavras-chave:** transporte aquaviário, cabotagem, passageiros, veículos, cargas leves.

## ABSTRACT

This paper aims to confront the historical paradigm and politically seated in the Brazilian preference for road land transport, by verifying the legal feasibility of the implementation of the provision of mixed water transport service for passengers and cargo in the Brazilian coastal shipping. The study of the legal feasibility of implementing a maritime transport system for passengers and light cargo matters in a critical disruption to the current prevalence in Brazil by mode of road transport. To this end, this research began addressing the historical and economic importance of shipping activity. The main objective refers to the legal issue in the

Brazilian Planning, current law research on the tasks and hierarchical power, by the Union by the Public Administration with regard to the granting of grants for commercial exploitation of shipping lines passenger and light loads, through the requirements and procedures for operation of the object activity for Brazilian Navigation Company (EBN), grant, award of service delivery as well as the charter vessel, and the authorization and concession for exploration port facilities according to recent Ports Law (Law n. 12,815 / 2013). As a result, it was rather existir legal feasibility for exploitation of the proposed transport model, with the award of charge granting process of the National Transportation Agency Aquaviários. However, the sector still needs further regulation by the Committee, which, under Resolution No. 1.886, of December 8, 2010 ANTAQ awaits the momentum from the market in this regard.

**Key-words:** maritime transport, coastal shipping, ferry, vehicles, light loads.

#### **LISTA DE ABREVIATURAS**

AFRMM – Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante

ANTAQ – Agencia Nacional de Transportes Aquaviários

CAP – Conselho de Autoridades Portuárias

CMM – Comissão da Marinha Mercante

CONCLA – Comissão Nacional de Classificação

CONIT – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte

DNPN – Departamento Nacional de Portos de Navegação

EBN – Empresa Brasileira de Navegação

FMM – Fundo da Marinha Mercante

LESTA – Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MT – Ministério dos Transportes

OGMO – Órgão de Gestão de Mão-de-Obra

REB – Registro Especial Brasileiro

RIPEAM – Regulamento Internacional para Evitar Abalroamento no Mar

TUP – Terminais portuários de Uso Privado.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. NAVEGAÇÃO MARÍTIMA.....</b>	<b>7</b>
2.1 - NAVEGAÇÃO MARÍTIMA NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS GERAIS DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA.....	7
2.2 - MODELO DE TRANSPORTE PROPOSTO: TRANSPORTE MISTO DE PASSAGEIROS E CARGAS COM A UTILIZAÇÃO DE NAVIOS RO/PAX (FERRY-BOATS) VIA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM .....	15
2.3 - MODAL MARÍTIMO BRASILEIRO: A PREDOMINÂNCIA DO MODAL RODVIÁRIO E A UTILIDADE DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO DE PASSAGEIROS E CARGAS NA CABOTAGEM BRASILEIRA .....	17
<b>3. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA SOBRE EXPLORAÇÃO DE TRANSPORTE MARITIMO MISTO NA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM BRASILEIRA.....</b>	<b>22</b>
3.1 - FONTES DE DIREITO MARÍTIMO .....	22
3.2 - ANTAQ: COMPETÊNCIA E ATRIBUIÇÕES LEGAIS APLICADAS AO TRANSPORTE MISTO DE PASSAGEIROS E CARGAS NA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM.....	27
3.3 - A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E NORMATIZAÇÃO DA ANTAQ APLICADAS AO OBJETO DE ESTUDO .....	32
<b>4. CONCESSÃO DA OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE PELA ANTAQ.....</b>	<b>35</b>
4.1 – EMPRESA BRASILEIRA DE NAVEGAÇÃO E OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO TRANSPORTE.....	35
4.2 – DO AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÃO POR EBN PARA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM .....	41
4.3 – EXPLORAÇÃO PORTUÁRIA DE TERMINAIS DE PASSAGEIROS E CARGAS .....	48
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>58</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>60</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo confrontar o paradigma histórica e politicamente assentado na preferência brasileira pelo transporte terrestre rodoviário, mediante a verificação da viabilidade jurídica da implantação da prestação do serviço de transporte aquaviário misto de passageiros e cargas na navegação de cabotagem brasileira.

O Brasil é considerado um País de dimensões continentais, a integração socioeconômica é um fator preponderante para os setores de desenvolvimento nacional a fim de promover e garantir em maior escala a circulação de capitais, bens e pessoas por toda a vasta extensão territorial brasileira. Diante deste cenário, verifica-se a nível nacional relevante preponderância do modal rodoviário de transporte de pessoas e cargas na matriz logística brasileira.

O estudo da viabilidade jurídica da implantação de um sistema de transporte marítimo de passageiros e cargas leves importa em um rompimento crítico à atual predominância no Brasil pelo modal de transporte rodoviário.

A fim de transpor esta atual concepção amplamente difundida faz-se necessária a análise do modal aquaviário em seus diversos aspectos. Tendo em vista a concentração demográfica no litoral brasileiro, parte-se do pressuposto de que o modal aquaviário apresenta grande eficiência energética, ou seja, menor consumo de combustível por tonelada transportada; menor emissão de poluentes; e melhor relação entre capacidade de carga/espaco físico ocupado.

Com esta finalidade, a presente pesquisa teve início abordando a importância histórica e econômica da atividade da navegação. Bem como o quadro atual dos modais brasileiros, relevando o fator da predominância rodoviária, verificando a existência de modelos de transporte aquaviário em operação em hidrovias, sobretudo no Norte do país, a fim de evidenciar a exploração deste modal de transporte de passageiros na navegação interior e não exploração do mesmo na navegação de cabotagem (marítima).

O objetivo central refere-se à questão jurídica no Ordenamento Brasileiro, pesquisa da legislação de regência acerca das atribuições e competências hierárquicas, por parte da União, mediante a Administração Pública no que se refere à concessão de outorgas para exploração comercial de linhas de transporte marítimo de passageiros e cargas leves, passando pelos requisitos e procedimentos necessários para exploração da atividade objeto por Empresa Brasileira de Navegação (EBN), outorga, concessão da prestação de serviço, bem como o afretamento de embarcação,

bem como a autorização e concessão para exploração de instalações portuárias segundo a recente Lei dos Portos (Lei n. 12.815/2013).

Existem diversas outras modalidades transporte tais como ferroviário, dutoviário, aéreo e aquaviário que permanecem às margens da participação na movimentação de cargas e pessoas. Mundo afora, as tendências nacionais tem sido a aposta na multimodalidade, com largos investimentos em infraestrutura com a finalidade de integrar os mais variados modais com o intuito e aumentar a eficiência energética e, por consequência, melhor gerir recursos naturais e humanos, reduzindo custos, fomentando a economia e elevando a qualidade nos serviços de transporte e no bem-estar em geral.

É, portanto, imprescindível pesquisar a viabilidade prática para implantação de sistemas de transporte que abarquem, tanto quanto possível, a utilização do modal aquaviário, sem perder de vista a diretriz da multi-modalidade, a fim de promover a integração dos diferentes modais de transporte com vistas a potencializar a eficiência energética, reduzir a emissão de poluição e, sobretudo, preservar o bem-estar social e fomentar a economia.

## **2. NAVEGAÇÃO MARÍTIMA**

### **2.1 - NAVEGAÇÃO MARÍTIMA NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS GERAIS DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA**

É grande a influência do mar sobre a evolução das civilizações e de extrema importância a percepção de que as populações economicamente mais saudáveis sempre guardaram estreita relação com a intensa prática comercial marítima. De fato, a história universal tem demonstrado que, em todas as eras, os povos mais capazes de bem avaliar, interpretar e utilizar o mar sempre desfrutaram de prestígio e supremacia entre as demais nações<sup>1</sup>.

Desde o princípio da história da humanidade o ser humano utilizou pequenas embarcações marítimas e fluviais para se deslocar a procura de melhores condições de vida. Diante de sua inteligência, o homem procurou ampliar seus conhecimentos de navegação, construindo embarcações maiores e mais seguras que permitissem embarcar mais pessoas e chegar a lugares ainda mais distantes. Essa evolução fez com que povos conquistassem terras e descobrissem novos continentes,

---

<sup>1</sup> O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País. Cembra, coord. Luiz Philippe da Costa Fernandes, prep. Lucimar Luciano de Oliveira. – 2. ed., rev. e ampl. Niterói, RJ : DUMM, 2012. – 174

demonstrando ao mundo a importância do transporte aquaviário, sobretudo o marítimo.<sup>2</sup>

Na história brasileira não foi diferente, o Brasil tem desde suas origens liame inseparável com o mar e a atividade comercial através dele desenvolvida. Historicamente, o início do Brasil confunde-se com o culme da história da navegação portuguesa, cuja ocupação colonial chegou a este país pelo mar e desde então este é o elo de conexão entre Brasil e o mundo, viabilizando o estabelecimento de uma economia e uma cultura ajustadas à civilização desenvolvida na Europa e por ela disseminada àquela época das Grandes Navegações.

Diante das inovações tecnológicas da época, Cabral parte de Portugal – no final do século XV, com 13 embarcações – chegando ao Brasil em 22 de abril de 1500. Com a criação das Capitanias Hereditárias, em 1532, foram surgindo pequenos núcleos portuários e populacionais, tais como o de Itamaracá, o de Porto Seguro e o de São Vicente, que a partir daquele momento começaram a fomentar o transporte costeiro.<sup>3</sup>

É de se destacar que a única opção de transporte marítimo para a ligação entre os principais portos do Brasil e dos núcleos populacionais, portanto, era por meio da cabotagem, modalidade a qual passou a ser utilizada com frequência.

Com o estabelecimento da Família Real Portuguesa no Brasil, o rei D. João, em 28 de janeiro de 1808, decretou a abertura dos portos brasileiros às nações amigas, fazendo com que houvesse maiores transações comerciais nos principais portos da Colônia.

Durante o período do Segundo Império verificou-se grande avanço nos transportes fluviais e marítimo, devido, dentre outros aspectos, à situação econômica favorável que passava o Brasil, com aumento das exportações de café para o mercado Europeu o que possibilitou levantar recursos para a infra-estrutura de transporte daquele tempo.

A concessão mais importante no império, no setor hidroviário, foi dada em 1852 à Companhia de Comércio e Navegação do Amazonas, pertencente ao Barão de Mauá. O grande empresário daquela época, Irineu Evangelista de Souza, obteve concessão do governo, por um período de 10 anos, para a empresa “Imperial Companhia de Navegação a Vapor”, dando fôlego ao transporte de cabotagem.

---

<sup>2</sup> Transporte Aquaviário: História e evolução do transporte aquaviário. Disponível em: <https://portogente.com.br/portopedia/transporte-aquaviario-76574>. Acesso em 15/05/2015.

<sup>3</sup> Transporte Aquaviário: Panorama histórico brasileiro. Disponível em: <https://portogente.com.br/portopedia/transporte-aquaviario-76574>. Acesso em 15/05/2015.

Em 1886, o então Governo Imperial Brasileiro liberou, no Norte e Nordeste do país, o tráfego de navios estrangeiros nos rios Amazonas, Negro, Madeira, Tapajós, Tocantins e São Francisco, aumentando naquelas regiões a presença de navios estrangeiros nas rotas fluviais.

Para estimular a iniciativa privada a investir na infra-estrutura portuária, foi sancionada a lei nº 1.746 de 1869 que concedia a exploração durante 90 anos as empresas nacionais ou estrangeiras que construíssem instalações para atracação de navios nos portos nacionais.

Neste contexto, é de se destacar que, desde 1855, a Companhia de Paquetes a Vapor, operava a rota ligando o Rio de Janeiro à Montevideú, já utilizando navios com casco de aço, proporcionando maior segurança ao transporte marítimo brasileiro e interligando este trecho estratégico da costa brasileira.

Segundo Armando Burlamaqui<sup>4</sup>, para bem conhecermos a história marítima do Império temos necessidade de dividi-la em dois períodos, que com o terceiro, o da República, constituirão a história marítima geral do Brasil, em suas palavras:

A divisão impõe-se por si mesma.

O Império recebera a navegação de cabotagem reservada ao seu pavilhão e, depois de praticá-la com sucesso, cedendo a influências de um liberalismo injustificado, resolve acabar com esse necessário privilégio e facilita ao barco estrangeiro vir concorrer nas nossas águas territoriais com o nosso transporte, ao qual não podia deixar de levar vantagem no novo gênero de navegação, a navegação a vapor, para o que não possuíamos recursos próprios.

A República, felizmente, corrige o erro imperial, restabelecendo, no seu Estatuto, o privilégio da cabotagem nacional, que ainda não pode dispensar essa proteção para progredir e desenvolver-se.

Temos assim as três fases distintas em que se divide a história da navegação brasileira.

A primeira abrange o tempo em que a navegação era favorecida por um privilégio, e vai de 1822 a 1862-1864. Em 1862 a cabotagem tornou-se oficialmente livre, mas só em 1864 é que a disposição legislativa foi regulamentada para vir produzir praticamente todo o seu efeito em 1867.

A segunda compreende todo o tempo da cabotagem livre, e vai até 1889, quando se proclamou a República, embora ainda durante os seus primeiros tempos vigorasse o regime de livre navegação, por falta de regulamentação do dispositivo constitucional; havendo, assim, entre a segunda e a terceira um interregno, que vai de 15 de novembro de 1889, o dia da Proclamação da República, a 5 de dezembro de 1896, data do decreto que tornou efetiva a disposição constitucional do privilégio da cabotagem.

A terceira é a que transcorre agora, novamente sob o regime que vigorou na primeira, da cabotagem reservada.

---

<sup>4</sup> BURLAMAQUI, Armando. A marinha mercante brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918. In: [http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58%3Aconsideracoes-gerais&catid=35%3Ahistoria-mm-brasiliana&Itemid=97&shallow=1](http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=58%3Aconsideracoes-gerais&catid=35%3Ahistoria-mm-brasiliana&Itemid=97&shallow=1)

Cada uma destas fases tem a sua característica. Por elas se poderia avaliar perfeitamente o valor de cada regime em que viveu a navegação para se concluir de seu mérito, se não influenciassem outras causas, se não entrassem em jogo outros fatores que independem da natureza do regime em que vive o transporte marítimo, e do modo por que foi e é ele praticado.

Com a queda do Império de D. Pedro II, já durante o período Republicano, após a encampação das companhias existentes, as empresas estatais Lloyd Brasileiro, criadas em 1890, e a Companhia Nacional de Navegação executavam, respectivamente, os serviços transoceânicos e de cabotagem.<sup>5</sup>

Quanto à extensão destes serviços de transporte, destaca-se que se estendiam a partir do norte desde Manaus e, para o sul até Montevideu – onde se efetuava o transbordo para a navegação interior que circulava na bacia dos rios Paraná e Paraguai.

Datam do início da década de 1940 as primeiras providências governamentais com vistas a regulamentar as atividades do transporte marítimo. Não existiam, então, indústria de construção naval nem marinha mercante significativas. Atuavam apenas o Lloyd Brasileiro, no longo curso, com pequena participação no mercado, e o setor privado na cabotagem, com uma frota antiga e de modesto nível operacional.<sup>6</sup>

A criação da Comissão da Marinha Mercante em 1941 (Decreto-Lei 1.951, de 30 de dezembro de 1939) inaugurou um novo regime jurídico para a navegação garantindo à União o direito de explorar, conceder e autorizar os serviços da navegação, marítima, fluvial e lacustre, consagrou a presença do Estado no setor.

Essa participação ativa do Estado vinha seguindo uma trajetória ascendente desde a criação do Lloyd Brasileiro, em 1890. No governo Vargas (1930-1945), esta política ganhou mais robustez com a criação da Comissão da Marinha Mercante.

---

<sup>5</sup> O Lloyd Brasileiro é estruturado através da junção da Empresa Transatlântica Brasileira, ainda em formação e de quatro outras firmas, a Companhia Brasileira de Navegação a Vapor e a Companhia Nacional de Navegação a Vapor. Juntam-se ainda duas empresas mais pequenas, a Companhia Progresso Marítimo e a Companhia de Navegação da Estrada de Ferro Espírito Santo a Caravelas. E em 1891, são agrupadas mais 3 firmas menores, a Companhia Bahiana de Navegação, a Companhia Paraense de Navegação e a Companhia Brasileira de Estradas de Ferro e Navegação. (Disponível em: [http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47:historia-1parte&catid=34:lloydbras&Itemid=54](http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=47:historia-1parte&catid=34:lloydbras&Itemid=54)).

<sup>6</sup> O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País. Cembra, coord. Luiz Philippe da Costa Fernandes, prep. Lucimar Luciano de Oliveira. – 2. ed., rev. e ampl. Niterói, RJ : DUMN, 2012. – 174 p.



No período entre 1930 e 1945, foi criado o Departamento Nacional de Portos de Navegação (DNPN) que passou a tratar dos assuntos relativos à Marinha Mercante, bem como aos transportes marítimo e fluvial e aos portos.

Durante a Segunda Guerra, navios brasileiros foram abatidos por submarinos alemães, seguindo a posição dos Estados Unidos, Vargas declara guerra ao Eixo.<sup>7</sup> O transporte de longo curso foi suspenso e a cabotagem marítima reduzida. Parte da frota mercante estatal, Lloyd Brasileiro e Costeira, passou a fazer serviços para a Marinha de Guerra.

Em 1958, durante o governo de Juscelino Kubitschek, sob o lema “50 anos em cinco”, deu-se um passo significativo para o crescimento da frota. Neste contexto do Plano de Metas deu-se garantia ao aporte de recursos para a construção naval e para o financiamento de embarcações e navios com a criação do Fundo da Marinha Mercante (FMM)<sup>8</sup>.

No período compreendido entre a criação da Comissão da Marinha Mercante (CMM), em 1941, e a criação do Fundo da Marinha Mercante (FMM), em 1958, paralelo à industrialização restringida, tomou lugar o acontecimento de três movimentos no setor de navegação: o afastamento do Ministério da Marinha do setor; a deterioração da frota mercante; e, a instrumentalização política do setor, que culminou com a unificação dos objetivos da marinha mercante com o da construção naval.

Ainda nos anos 1960, houve regulamentação importante no setor, com a quebra do monopólio do Lloyd – que dividiu suas linhas com empresas privadas – a criação da Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAM) – uma autarquia do governo federal – e o estabelecimento das conferências de fretes e a regulamentação dos contratos bilaterais.

O Decreto nº 64.125, de 19 de fevereiro de 1969, alterou o nome da CMM para Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), importando na centralização e no fortalecimento das políticas voltadas para a marinha mercante aliada à indústria de construção naval.

No início dos anos 1970, a Marinha Mercante brasileira cresceu muito, a ponto de ser aprovada, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre

---

<sup>7</sup> Ao todo, foram abatidos 31 navios brasileiros, representando 21,47% da frota nacional em toneladas. Do Lloyd Brasileiro, foram 23 navios, da Costeira 2 e os demais de companhias privadas. Porém, as maiores perdas foram humanas, com a morte de 470 tripulantes e 502 passageiros.

<sup>8</sup>

Comércio e Desenvolvimento (Unctad), a conhecida divisão 40/40/20, com 40% da carga reservados para o transporte por navios de bandeira brasileira, 40% para bandeira do país estrangeiro contratante e 20% para navios de terceira bandeira.

O final da década de 1970 mostrava sinais claros de reversão da tendência histórica de crescimento acelerado pautada no capital estatal, nacional e externo. A crise fiscal e financeira engessou o Estado reduzindo a sua mobilidade em formular novas políticas de crescimento.<sup>9</sup>

Durante o longo período de 1930 até o final da década de 1970, o Estado brasileiro teve uma ampla margem de manobra para manipular políticas econômicas a favor da industrialização. Já, na década de 1980, houve o avanço de alguns setores da economia, como o complexo agroindustrial, mineral e petroquímico, porém, no conjunto, o nível de crescimento do PIB industrial foi muito baixo.

A década 1990 foi marcada pelo ajuste fiscal com privatizações, desnacionalizações, fechamento de autarquias e cortes orçamentários nos investimentos. O governo pôs em prática o processo da exploração comercial privada da infra-estrutura portuária no Brasil, por intermédio do Programa Nacional de Desestatização, contexto no qual se insere a Lei de Modernização dos Portos, lei nº 8.033 de 1993.

Esta lei modernizou a gestão portuária, por meio da criação do Conselho de Autoridades Portuária (CAP) e do Órgão de Gestão de Mão-de-Obra (OGMO), e possibilitou a operação de terminais portuários pelo setor privado. O resultado desse processo, iniciado pela lei em questão, foi o surgimento de novos e consistentes investimentos em infraestrutura e melhoria do desempenho operacional dos portos, com a conseqüente redução dos custos portuários. A navegação de cabotagem foi beneficiada como foi todo o transporte marítimo.<sup>10</sup>

A Lei 9.432, de 08 de janeiro de 1997, definiu um novo regime jurídico para a navegação nacional, em oposição ao aprovado em 1939. Com esta, foi criado o Registro Especial Brasileiro (REB)<sup>11</sup>, no qual passaram a ser registradas

---

<sup>9</sup> A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: A Expansão - 1941 a 1989. Disponível em: [http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106%3Aexpansao&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1](http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=106%3Aexpansao&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1). Acesso em: 18/05/2015.

<sup>10</sup> Revista Produção Online. Florianópolis, SC, v.11, n. 2, p. 595-617, abr./jun., 2011.

<sup>11</sup> "O REB [...] é uma legislação que prevê uma série de incentivos fiscais e administrativos aos armadores brasileiros, visando aumentar a competitividade da Armação Nacional frente a estrangeira, que opera seus Navios a custos reduzidos em bandeiras de conveniência. [...] A marinha mercante brasileira passou a ter uma atuação mais competitiva ante as empresas brasileiras a partir do REB, previsto na Lei n. 9.432 e regulamentado pelo Decreto n. 2.256, de 18 de junho de 1997 (CIBERTONI, 1999, p. 61 e MARTINS, 2014, p. 174).

como embarcações brasileiras, embarcações operadas por empresas brasileiras de navegação, além de flexibilizar os contratos de trabalho.

Ainda, foi aberta a navegação de cabotagem, interior e apoio portuário para embarcações estrangeiras afretadas por empresas brasileiras de navegação. Ficou permitido o afretamento a casco nu e as empresas passaram a poder afretar as embarcações no mercado internacional, e até a encomendar a construção de novos navios.

Também ocorreram outras mudanças no marco regulatório como o fim das conferências fechadas de fretes, a isenção do Adicional de Frete (AFRMM) para diversas cargas, a redução da prescrição das cargas e o fim dos subsídios à construção naval.

O modelo introduzido no final da década de 1960, com base na intervenção no mercado por meio de reserva de carga, acordos bilaterais, controle das conferências de frete e das companhias de navegação, e subsídios à construção naval esgotara-se. Por isso, foi desativado, mas não substituído por outro tipo de medidas que viabilizasse a construção naval e a navegação mercante nacionais.<sup>12</sup>

Desaparecidas as medidas protecionistas, ficou evidente que estas funcionavam com custos muito elevados em relação aos padrões internacionais. A navegação e a construção naval brasileiras passaram a apresentar prejuízos neste regime de livre competição.

Pelo fato de serem atividades empresariais, os estaleiros e as empresas marítimas de longo curso entraram em processo de liquidação, já que deixou de haver investimentos no setor oriundos daqueles subsídios financeiros legalmente instituídos.

Em novembro de 2000, lançou-se o Programa Navega Brasil, irrelevante para navios de grande porte e fomentador para o setor da navegação de apoio marítimo (*offshore*), pois os navios que operam na prestação de apoio logístico às plataformas e na prospecção de petróleo são plenamente empregados em sua vida útil, gerando excelente retorno e incentivando o investimento.

---

<sup>11</sup> Idem 16.

<sup>12</sup> Para o analista que se debruçava na realidade da Marinha Mercante na segunda metade dos anos 1990, quando da primeira edição de "O Brasil e o mar no século XXI", era assustadora a queda vertiginosa que ocorria com a participação da bandeira nacional, na disputa dos fretes marítimos do comércio exterior: de 15,7% em 1980 e de 21,3% em 1985, caíra para 17% em 1989 e 8,8% em 1995. Tais números eram consequência do que ocorria com o total de toneladas de porte bruto dos navios de longo curso, que passara de 1,5 milhões em 1970 para 6,5 milhões em 1980, 8 milhões em 1985, 7 milhões em 1989 e 4,9 milhões em 1995. O número total desses navios caíra de 160 em 1986 para 62 em 1995. (BRASIL, 2012, p. 170)

Por fim, no governo Fernando Henrique Cardoso criou-se pela Lei 10.233 de 05 de junho de 2001, a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ), que assumiu as atribuições do antigo DMM.

A ANTAQ é uma agência reguladora, tal como foi o antigo IFN, criado em 1907. Dentro dos objetivos das reformas neoliberais, o mercado promoveria os ajustamentos e daria o estímulo necessário à marinha mercante brasileira seguir uma trajetória de crescimento virtuoso.

Com o desmonte parcial e a abertura econômica nos anos recessivos de 1990, o comércio externo brasileiro continuou sua trajetória de crescimento e descompasso<sup>13</sup> com os armadores nacionais que contraditoriamente seguiram uma trajetória de desnacionalização.<sup>14</sup>

A recente retomada da construção naval está fortemente associada às demandas da Petrobrás, dentro do PAC, que poderá se esgotar se não houver também uma política voltada para a navegação nacional privada.

Os próximos anos revelam-se promissores e delicados – promissores diante da vultuosidade dos empreendimentos relacionados à indústria do petróleo e delicados caso o suprimento desta nova demanda não fomenta a indústria naval brasileira a ponto de incentivar o setor de transportes. A fórmula não se demonstra fácil, é preciso, no âmbito político, implementar políticas protecionistas sem, contudo, tornar demasiadamente custosa a exploração do setor em relação ao mercado estrangeiro.

Neste pensar, cumpre elevar o pensamento e reflexão sobre a redistribuição da matriz logística do mercado interno brasileiro, com vistas à desinflação do modal rodoviário e o incentivo do transporte por ferrovias, e aquaviário, tanto o interno por meio de hidrovias, quanto o marítimo por meio da navegação de cabotagem, em substituição, ou complementação do modal rodoviário.

---

<sup>13</sup> O comércio exterior brasileiro, em 1995, atingira pouco mais de US \$ 96 bilhões, gerando fretes de cerca de 5,2 bilhões<sup>63</sup>. Desse total, somente os 8,8% acima indicados, aproximadamente 460 milhões, tinham sido pagos a navios de bandeira nacional. Tal situação, altamente indesejável, retratava a Marinha Mercante da época e onerava o balanço de pagamentos. Esperava-se que, na virada do século, o comércio exterior atingisse US \$ 200 bilhões, o valor dos fretes gerados chegasse ao patamar de 12 a 15 bilhões e que, do total de fretes, somente cerca de 1 a 1,3 bilhões fossem pagos a navios de bandeira brasileira. A queda no transporte das cargas do comércio exterior e a diminuição na matriz doméstica deviam-se, basicamente, aos custos do navio que conduzia carga sob bandeira brasileira, de acordo com as leis então vigentes. (BRASIL 2012, p.178)

<sup>14</sup> A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: O Desmonte Parcial - 1989 a 2001. Disponível em: [http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106%3Aexpansao&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1](http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=106%3Aexpansao&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1).

## 2.2 - MODELO DE TRANSPORTE PROPOSTO: TRANSPORTE MISTO DE PASSAGEIROS E CARGAS COM A UTILIZAÇÃO DE NAVIOS RO/PAX (FERRY-BOATS) VIA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM

A fim de elucidar o modelo de transporte que se pretende propor com o presente trabalho, será abordado neste tópico características gerais das embarcações adequadas ao transporte misto de passageiros e cargas, trazendo à colação as rotas exploradas e navios utilizados em países onde já se verifica a utilização da modalidade de transporte em questão.

Em primeiro plano cumpre definir os conceitos envolvidos no tipo de transporte que se propõe, tratar sobre a conceituação do que é transporte misto, navegação de cabotagem e a classificação do navio RO/PAX.

Conforme já exposto, transporte misto é aquele que envolve o transporte de passageiros e cargas na mesma embarcação<sup>15</sup>, navegação de cabotagem é aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando exclusivamente a via marítima ou a via marítima e as vias navegáveis interiores.<sup>16</sup>

Segundo a Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), o transporte marítimo de cabotagem está classificado na classe de número 5011-4 e compreende o transporte marítimo de cabotagem de carga e passageiros, realizado entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima.<sup>17</sup>

Quanto ao tipo de navio, destaca-se que os navios privados, de comércio ou mercantes, são construções náuticas utilizadas na Marinha Mercante. De acordo com a finalidade dos navios, os navios de transporte são destinados à atividade empresarial de transporte de cargas e/ou passageiros, sendo então chamados de navios cargueiros e/ou navio de passageiros.<sup>18</sup>

No contexto do modelo de transporte proposto no presente trabalho os navios mais adequados são aqueles que permitem o transporte de cargas e passageiros conjuntamente. Nesta classificação, é possível diferenciar os navios cargueiros segundo o sistema de carregamento.

---

<sup>15</sup> Resolução nº 912-ANTAQ, de 23 de novembro de 2007.

<sup>16</sup> Art. 2º, inciso IX, da lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

<sup>17</sup> Comissão Nacional de Classificação (CONCLA). In: [http://www.cnae.ibge.gov.br/classe.asp?codclasse=5011-4&TabelaBusca=CNAE\\_202@CNAE%202.2%20-%20Subclasses@0@cnaefiscal@0](http://www.cnae.ibge.gov.br/classe.asp?codclasse=5011-4&TabelaBusca=CNAE_202@CNAE%202.2%20-%20Subclasses@0@cnaefiscal@0). Acesso em: 27/05/2015.

<sup>18</sup> No contexto do navio de passageiros é que se inserem os navios transatlânticos que se destinam à indústria de turismo.

Segundo Eliane Octaviano Martins<sup>19</sup>, os navios RO-RO (*roll-on & roll-off*) são apropriados para carregamento e descarregamento sobre rodas, por meio da sistemática de rampas de acesso externo que permitem a carga e descarga do navio por rolamento. Esse tipo de navio tem grandes áreas livres, conveses, rampas projetadas para carga rolante, rampas ou elevadores internos para distribuição interna da carga e aberturas na proa e/ou na popa ou no costado para acesso da carga.

As embarcações RO-RO são especializadas no transporte de cargas que possuem rodas, como automóveis, reboques e semi-reboques de caminhões e, geralmente, possuem uma rampa de acesso para estes veículos. Deste modo, diminuem-se as necessidades de equipamentos para movimentação de carga no porto e, principalmente, o tempo de operação portuária. As embarcações RO-RO são atrativas para o transporte de cabotagem, pois não necessitam de grandes investimentos portuários e reduzem o tempo de trânsito da carga.<sup>20</sup>

Dentro dessa classificação (RO-RO) as mais adequadas ao modelo de transporte seriam os navios cuja classificação demonstra-se a seguir:

- RO-RO *car carrier*, específicos para o transporte de veículos automotores, podem também transportar passageiros, mas destinam-se ao transporte de grande número de veículos a longa distância; ou

- RO-PAX, também conhecidos como *Ferry Boats*, projetados para o transporte de veículos e igualmente de seus condutores, em viagens de média e curta distância, e opera em programação regular.

Dito isto, resta esclarecido os conceitos que envolvem o tipo de transporte proposto, qual seja o do transporte misto de passageiros e cargas (veículos) na navegação entre portos brasileiros ao longo de sua costa marítima, com a utilização de navios *ferry-boats*.

Apesar da inexistência de exploração deste serviço de transporte no Brasil, verifica-se larga utilização do mesmo no exterior, com dezenas de companhias em países como Argentina, Uruguai, Portugal, Espanha, Croácia, Itália, Noruega, Suécia, Finlândia, Alemanha, dentre outros.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> P. 141

<sup>20</sup> Revista Produção Online. Florianópolis, SC, v.11, n. 2, p. 595-617, abr./jun., 2011.

<sup>21</sup> Segundo o website Ferry Lines, na Europa, são mais de 1.800 linhas de navegação com *ferry-boats* conectando mais de 42 países além de navegação dentro do próprio país.

Frise-se que em muitos dos países em que se verificam a operação regular de linhas de *ferry-boats* as condições de navegação são muitos piores que as condições de navegação que se verifica na maior parte da costa atlântica brasileira.

Por fim, é de se destacar que este modelo de transporte difere-se do já encontrado no Brasil, sobretudo na região Norte, diante do fato destes serem realizados ao longo de rios e bacias de água doce e não ao longo da costa marítima e, além disso, utilizarem embarcações outras que os navios *ferry-boats*, conforme apresentado.

A partir do exposto, passa-se a a demonstrar, em apertada síntese, o contexto brasileiro do setor de transportes no qual o modelo em proposição se insere.

### 2.3 - MODAL MARÍTIMO BRASILEIRO: A PREDOMINÂNCIA DO MODAL RODVIÁRIO E A UTILIDADE DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO DE PASSAGEIROS E CARGAS NA CABOTAGEM BRASILEIRA

O Brasil é um país de elevada extensão territorial, considerado o quarto maior do mundo em áreas contínuas, representa 1,7% das terras emersas e ocupa 47% do território da América do Sul. De seus 8.515.767 km<sup>2</sup> de área total, 55.352 km<sup>2</sup> são compostos pela chamadas águas territoriais. Seu litoral, banhado pelo Oceano Atlântico, apresenta uma linha costeira de aproximadamente 7.491 km de extensão e suas vias navegáveis interiores<sup>22</sup> compõe uma malha de 20.956 km economicamente explorada, dos quais – segundo dados de 2012 da ANTAQ (Agência de Transportes Aquaviários) – 19.764 km foram utilizados para transporte de carga e 6.360 km para o transporte misto de passageiros e cargas– 1.192 km utilizados exclusivamente no transporte misto.<sup>23</sup>

Em que pese o fato desses dados representarem considerável aumento em relação ao estudo anterior – o qual indicava 13.000 km de vias exploradas – ainda representam somente 49,9% de exploração da malha de hidrovias interiores, segundo a malha prevista pelo Plano Nacional de Viação – PNV (anexos da Lei 5.917/73), que é de 41.994 km. De igual modo, observa-se que daquele total

<sup>22</sup> A navegação interior é sistematizada como a navegação que transcorre em hidrovias interiores e pode ser realizada em hidrovias em interiores, em percurso nacional ou internacional. O conceito de navegação interior também se evidencia nos sistemas que consideram a zona marítima nos termos de análise específica. (OCTAVIANO MARTINS, Eliane Maria. Curso de Direito Marítimo, volume I: teoria geral. 4. Ed. Barueri: Manole, 2013. Pg. 93)

<sup>23</sup> Realizada por embarcações que transportam conjuntamente passageiros e cargas

efetivamente navegado em hidrovias interiores, apenas 1.192 km correspondem ao transporte de passageiros e cargas leves.

É de se destacar que a quase totalidade das citadas vias aquaviárias exploradas com a utilização de transporte misto de cargas e passageiros referem-se ao transporte interior longitudinal, ou seja, ao longo dos rios, sobretudo na região norte do Brasil, onde é possível verificar amplamente a utilização de embarcações com esta finalidade, contudo se diferenciando em muito dos navios *ferry-boats*.

No âmbito da navegação marítima tem-se o modal marítimo como principal meio utilizado para o comércio exterior. Em 2012, segundo o MDIC, a tonelagem exportada por essa via representou 96% do total, e 89% do total importado pelo Brasil. A navegação de cabotagem, por sua vez, transportou em 2012 138,6 milhões de toneladas de mercadorias, dos quais a carga geral solta e a carga geral containerizada representam 3,5% e 5,1%, respectivamente.

Estes dados refletem a incipiência do transporte marítimo brasileiro no que se refere ao transporte de cargas em geral (não granéis) e ao transporte de passageiros, ambos na navegação de cabotagem.

Saliente-se que, apesar de a população brasileira estar demograficamente concentrada na faixa litorânea<sup>24</sup>, sequer há estatística quanto transporte de passageiros via navegação marítima de cabotagem, uma vez que este modal não é definitivamente utilizado para o transporte intermunicipal ou interestadual de passageiros, restringindo-se em poucos casos à navegação de travessia e, sobretudo em hidrovias interiores na região Norte, onde a malha viária demonstra-se precária em relação às outras regiões do Brasil.

Apesar do alto índice demográfico nas faixas litorâneas, das boas condições de navegabilidade que apresenta a maior parte da costa brasileira, é, contudo, notória no Brasil a predominância do modal de transporte rodoviário, seja no transporte de cargas ou de passageiros.

O modal marítimo enfrenta grande concorrência com o modal rodoviário, pelo transporte de carga no Brasil. A política de transporte vigente favorece o transporte rodoviário em detrimento do transporte marítimo de cabotagem.

De acordo com a história, a partir da eleição do Presidente da República Washington Luiz – com sua máxima de campanha segundo a qual

---

<sup>24</sup> BRASIL, IBGE. Censo Demográfico 2010.



*governar é construir estradas* – os investimentos passaram a ser direcionados para pavimentação de vias, construção de estradas e manutenção da malha rodoviária.

Nessa esteira, nas décadas de 1950 e 1960, com a chegada das indústrias automobilísticas, a política de desenvolvimento adotada na época estava praticamente estabelecida para o modal rodoviário. Em decorrência, o modal aquaviário sofreu as conseqüências dessa política pela escassez de recursos e foi perdendo gradativamente espaço neste cenário e principalmente nas rotas de grandes distâncias, as quais são tipicamente apropriadas ao transporte por cabotagem.

Em 1979, ocorreu a segunda crise do petróleo na qual os países produtores do petróleo revisaram seus preços, dando início a um período de recessão mundial em contrapartida ao crescimento da economia brasileira. Nesta conjuntura, a matriz de transportes brasileira já estava consolidada com o modal rodoviário o qual encontrava-se operando em níveis elevados de frete usufruindo-se do diesel subsidiado.

Atualmente, no que se refere a cargas, o modal rodoviário representa 58% do total movimentado no país, contra 25% por ferrovia, 13% aquaviário, 3,6% por dutos e 0,4% por modo aéreo<sup>25</sup>. Em 2008 o transporte rodoviário regular, em comparação ao aéreo, foi responsável por cerca de 71%<sup>26</sup> do total dos deslocamentos interestaduais e internacionais de passageiros, sem mencionar o transporte fretado que corresponde a 22.870 veículos habilitados, que transportam anualmente mais de 11 milhões de passageiros<sup>27</sup> e representam mais de R\$ 734 milhões<sup>28</sup> anuais em negócios para as empresas.

Contudo, segundo Cardoso (2007)<sup>29</sup>, as rodovias se encontram em situação preocupante: 80% das rodovias brasileiras são classificadas como deficientes, ruins ou péssimas. A idade média da frota de veículos que circulam pelas rodovias brasileiras é de 18 anos – o dobro da média dos países desenvolvidos. Dentre as 20 maiores economias do mundo, o Brasil é um dos três com maior densidade de frota por quilômetro de estrada. Tudo isto coloca o Brasil em última posição em relação ao número de mortes em acidentes rodoviários a cada mil quilômetros de rodovias pavimentadas.

---

<sup>25</sup> BRASIL. Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT).

<sup>26</sup> Anuário Estatístico ANTT 2008 e Anuário Estatístico ANAC 2008.

<sup>27</sup> Sistema de Controle de Fretamento Contínuo e Eventual ou Turístico – SISFRET.

<sup>28</sup> Sistema de Autorização de Viagem – SISAUT.

<sup>29</sup> CARDOSO, A. F. Integração física e convergência política: desafios para uma integração da América do Sul. AURORA: Revista digital de Arte, Mídia e Política, n. 1, pp. 23-36, dezembro de 2007.

Por outro lado, estudos comprovam a melhor eficiência do modal aquaviário face aos modais rodoviário e ferroviários. O modal aquaviário apresenta melhor relação entre capacidade de carga/espço físico ocupado e superior eficiência energética, o que significa menor consumo de combustível por tonelada transportada e menor emissão de poluentes.

#### Quadro I – Evolução da matriz de transporte doméstico no Brasil, até 1990

ANO	RODOVIÁRIO	FERROVIÁRIO	AQUAVIÁRIO	AÉREO
1950	38,0%	29,2%	32,4%	0,4%
1960	60,5%	18,8%	20,6%	0,1%
1970	70,5%	17,2%	12,2%	0,1%
1980	59,3%	24,5%	12,5%	0,3%
1990	56,0%	21,5%	18,4%	0,3%
<b>Carga que pode ser movimentada com 1 HP</b>	50 a 100 kg	300 a 700 kg	900 a 4.000 kg	10 kg

Fonte: O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País. Cembra, coord. Luiz Philippe da Costa Fernandes, prep. Lucimar Luciano de Oliveira. – 2. ed., rev. e ampl. Niterói, RJ : BHMN, 2012. p. 174.

É, portanto, imprescindível pesquisar a viabilidade prática para implantação de sistemas de transporte que abarquem, tanto quanto possível, a utilização do modal aquaviário, sem perder de vista a diretriz da multimodalidade, a fim de promover a integração dos diferentes modais de transporte com vistas a potencializar a eficiência energética, reduzir a emissão de poluição e, sobretudo, preservar o bem-estar social e fomentar a economia, inclusive o turismo doméstico.

Na União Europeia, a cabotagem é definida pelo Transporte Marítimo de Curta Distância (TMCD) que é o tráfego marítimo de carga e passageiros entre portos da UE ou a eles ligados por mares interiores, podendo ser realizado por toda embarcação registrada em qualquer um dos seus países membros.

Lá, o foco principal é a integração do sistema, com vistas a se concretizar as chamadas “autoestradas do mar”. O fim que se espera com as “autoestradas” do mar é descongestionar os principais pontos de estrangulamento terrestres do sistema europeu de transportes e reforçar a integração logística do transporte marítimo de curta distância, sob o viés da multimodalidade.

A ideia central do projeto é a da substituição do transporte rodoviário baseadas em corredores marítimos desenvolvidos para se apresentarem como uma alternativa em termos de preços e parâmetros de serviço aos corredores

rodoviário, e permitir melhorar os níveis de acessibilidade às regiões mais periféricas da Europa.<sup>30</sup>

No intuito de contribuir para a otimização da mobilidade entre as capitais brasileiras, propõe-se com o presente trabalho verificar a viabilidade jurídica, segundo o ordenamento legal brasileiro, da implantação de um empreendimento voltado ao transporte aquaviário de passageiros e cargas na navegação de cabotagem brasileira, a fim de promover melhor exploração do modal aquaviário de transporte.

A experiência europeia de compartilhamento do mercado de cabotagem pode ser considerada um sucesso do ponto de vista da oferta de serviços de transportes. Esse tipo de situação deve ser observado com atenção pelos países da América Latina, pois pode significar uma alternativa para o desenvolvimento dos seus mercados regionais, diante da potencialidade do MERCOSUL.<sup>31</sup>

O estudo da viabilidade jurídica da implantação de um sistema de transporte marítimo de passageiros e cargas leves importa em um rompimento crítico à atual predominância no Brasil pelo modal de transporte rodoviário. A fim de transpor esta atual concepção amplamente difundida faz-se necessária a análise do modal aquaviário em seus diversos aspectos.

Com esta finalidade, a presente pesquisa teve início abordando a importância histórica e econômica da atividade da navegação. Bem como o quadro atual dos modais brasileiros, relevando o fator da predominância rodoviária, verificando a existência de modelos de transporte aquaviário em operação em hidrovias, sobretudo no Norte do país, a fim de evidenciar a exploração deste modal de transporte de passageiros na navegação interior e não exploração do mesmo na navegação de cabotagem.

Defende-se a utilização do vasto mar territorial brasileiro como via de transporte de cabotagem de passageiros e cargas leves com a utilização de embarcações *ferry*, as quais permitem esta modalidade mista de transporte. A exemplo de diversos países europeus e da própria América Latina (Argentina e Uruguai), o modal aqui defendido é altamente difundido, obtendo cada vez mais retorno de investimento.

No âmbito do Brasil, devido à concentração populacional brasileira sediar-se no litoral, mostra-se esse tipo de transporte adequado tanto pelo viés da mobilidade quanto pela economia e sustentabilidade.

---

<sup>30</sup> Revista Produção Online. Florianópolis, SC, v.11, n. 2, p. 595-617, abr./jun., 2011.

<sup>31</sup> *Idem*, p. 27.

Diante destas informações, demonstrada a viabilidade econômica, o que se impõe é o questionamento por que esta modalidade não é explorada no Brasil? Existe legislação que trate do assunto, esta legislação permite a exploração do serviço de transporte em questão? A quem compete legislar sobre o tema?

A fim de ter respondida estas questões, passa-se a análise das fontes de direito legítimas para legislação da matéria em questão.

### **3. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA SOBRE EXPLORAÇÃO DE TRANSPORTE MARÍTIMO MISTO NA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM BRASILEIRA**

#### **3.1 - FONTES DE DIREITO MARÍTIMO**

No sistema jurídico brasileiro inexistente direito da navegação sob a forma codificada, o direito da navegação não é unitário, não é organizado em um suposto código da navegação. Além da legislação esparsa, a regulamentação é feita por meio de acordos, tratados e convenções internacionais no âmbito direito público externo, e no direito público interno tanto em sede de direito marítimo como em sede de direito aéreo (MARTINS, 2013).

O campo das possibilidades de situações que envolvem o Direito Marítimo vai além dos assuntos meramente relacionados a esse ramo do direito, da simples legislação sobre navegação, competências de órgãos regulamentadores e fiscalizadores.

As situações marítimas envolvem não apenas as relações inerentes às operações do transporte por mar, mas também envolve as pessoas e os bens que delas participam, abrangendo tanto direitos patrimoniais quanto direitos da personalidade, bem como direitos trabalhistas. Assim, em um caso prático é possível envolver matérias de Direito Marítimo, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Civil, Direito Comercial, Direito Internacional. Assim,

Por esta razão, o Direito Marítimo engloba diversos dispositivos legais esparsos consubstanciando institutos jurídicos que tutelam as mais variadas espécies de ramos do direito envolvidos dentro dessa peculiar miscigenação do contexto marítimo: desde questões de soberania nacional aos casos do crédito marítimo, a armação de embarcação, o fretamento, a abalroação, o direito de passagem inocente, a fortuna do mar, as águas internacionais, a hipoteca naval, o

registro da propriedade marítima, contratos de transporte, direitos trabalhistas dos aquaviários e portuários, entre outros.

Verifica-se, portanto, grande abrangência e complexidade do Direito Marítimo, com evidente característica englobante de diversos segmentos do direito público e privado, interno e externo, destacando, desta forma, a importância que este assume no cenário geopolítico, sobretudo em tempos de constantes transações comerciais, fluxo de pessoas, mercadorias, recursos e finanças pelas quais se relacionam as nações no âmbito das operações marítimas.

Devido às características e peculiaridades das fontes, e por consequência da abrangência desse ramo peculiar do Direito, podemos classificá-lo em sub-ramos, de acordo com a matéria normatizada.

Nesta conjuntura, hierarquicamente considerados entre normas Constitucionais (e tratados internacionais) e legislação infraconstitucional, é possível destacar uma distinção entre Direito da Navegação e Direito Marítimo.

No Direito da Navegação destaca-se a natureza pública – interna ou internacional - regulamentando questões relativas à segurança no fluxo de embarcações através de normas sobre sinalização náutica, salvaguarda da vida humana e os regulamentos internos e ratificados por tratados internacionais para o tráfego da navegação, nos portos, vias navegáveis, e no alto mar.

Já o Direito Marítimo, por sua vez, ora se confronta com normas de natureza pública – como as do Direito Marítimo Público Interno – ora com aquelas de natureza privada – como as que regem o comércio e transporte marítimo em geral.

Nesse sentido temos: Direito da Navegação Público Interno - ramo do Direito da Navegação que compreende normas de Direito Administrativo, Penal, Processual, Fiscal e Constitucional – normas aplicáveis a atos e fatos ocorridos nas águas sob jurisdição nacional, isto é, dentro do mar territorial brasileiro, águas interiores, rios, lagos, lagoas, baías, canais, portos, etc., e no limite destas, frise-se que muitas das normas aplicáveis no âmbito interno decorrem dos tratados e convenções internacionais previamente citados, uma vez que tratam-se da aplicação interna de referidos diplomas legais internacionais;

Direito da Navegação Público Internacional - trata especificamente do tráfego da navegação internacional em alto-mar, fora da jurisdição e nas faixas de transição da soberania de qualquer país, e como tal é regido pelas normas internacionais, por exemplo: o RIPEAM, abrangendo também o Direito do Mar, isto

é, a liberdade dos mares, o limite do mar territorial, zonas contíguas, zonas econômicas, o direito de passagem inocente, o Regulamento Internacional para Salvamento da Vida humana no Mar (SOLAS), entre outras;

Direito Marítimo Público Interno - que compreende normas de Direito Administrativo, Penal, Processual, Civil, Fiscal e Constitucional - aplicáveis a atos e fatos do comércio marítimo no âmbito da jurisdição nacional, por exemplo: as normas de cunho público relativas à Marinha Mercante, à Polícia dos Portos, à organização e funcionamento dos Tribunais Marítimos, exploração portuária, outorgas de autorizações e concessões;

Direito Marítimo Privado Interno - trata da matéria referente ao Direito Marítimo Comercial - exercido entre praças nacionais, abrangendo normas relativas aos contratos de transporte marítimo, aluguel de navios, a armação e expedição de navios e as relações decorrentes dos fatos inerentes à navegação comercial nacional;

Direito Marítimo Privado Internacional - trata das matérias referentes ao Direito Marítimo Comercial – assim como no Direito Marítimo Privado Interno, mas se difere por se ocupar quanto às relações surgidas no âmbito da navegação em praças internacionais.

A principal lei que rege a navegação marítima brasileira em sua face do Direito da Navegação é uma lei federal, conhecida como Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA), a qual prescreve as competências e atribuições da Autoridade Marítima na aplicação e fiscalização dessa lei. De acordo com esta lei, a Marinha do Brasil – Autoridade Marítima brasileira – em linhas gerais, é responsável pela segurança da navegação, salvaguarda da vida humana no mar e prevenção à poluição hídrica, restando especificadas suas atribuições no art. 4º, da LESTA.

A Marinha do Brasil se instrumentaliza repartindo sua competência entre Diretorias Especializadas, entre as quais, a mais importante nesta missão é a Diretoria de Portos e Costas, dividida regionalmente Brasil a fora em Capitânicas dos Portos, com suas agências e delegacias.

A Autoridade Marítima pode ainda delegar a fiscalização do tráfego de embarcações à autoridade municipal em determinadas regiões, assim como a legislação sobre matérias específicas de determinadas regiões, principalmente relacionadas à questão da segurança e da proteção ambiental.

De outro lado, no contexto do Direito Marítimo em sentido estrito, ramo do Direito que abrange o comércio marítimo (Marinha Mercante), a União exerce sua competência sobre a exploração e regulação dos serviços de transporte marítimo e regime dos portos através de uma entidade da Administração pública indireta, a ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários), vinculada ao Ministério dos Transportes (MT) e à Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR).

A ANTAQ tem por finalidade a implementação das políticas formuladas pelo MT e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), de acordo com os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei n. 10.233/2001, além de regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária exercidos pela iniciativa privada, nos termos da legislação específica.

Quanto ao campo de atuação da ANTAQ no âmbito do regime portuário, cumpre trazer a vista o ensaio de Cesar Luiz Pasold<sup>32</sup> cujo objetivo, através de um exercício de *percepção jurídica e institucional*, é a configuração do ramo Direito Portuário.

De acordo com este entendimento, o Direito Portuário deve ser considerado a partir da identificação de dois tipos de elementos: *Elementos de Disciplinamento Jurídico*, especificados pelas normas jurídicas atinentes à matéria de todo o espectro hierárquico legal (Constituição Federal, legislação infraconstitucional, normativos e decretos); o segundo tipo é o dos *Elementos Institucionais*, moldados em duas espécies: os *Elementos Macroinstitucionais*, representados pelas organizações governamentais e não governamentais que atuam na vivificação deste ramo de direito em extensão nacional, tais como a ANTAQ, o Conit e a SEP; há também os *Elementos Microinstitucionais*, igualmente envolvidos na atividade portuária, porém com vocação regional, sobre quais os autores consideram ser o OGMO (Órgão Gestor de Mão de Obra) e o CAP (Conselhos de Autoridade Portuária).

Nesta linha de raciocínio, partindo do pressuposto de que o assunto jurídico em questão possui *uma legislação que lhe é básica em seu disciplinamento, compondo-se a partir de uma lei nuclear que trata fundamentalmente dele* (PASOLD,

---

<sup>32</sup> CASTRO JR., Osvaldo Agripino de; PASOLD, Cesar Luiz. Direito portuário, regulação e desenvolvimento. Belo Horizonte: FORUM, 2010.

2010)<sup>33</sup> e a outras leis que se lhe associam, assim, segundo Pasold, deve ser compreendido o Direito Portuário *como o ramo do Direito que tem por objeto o disciplinamento da exploração de portos, das operações portuárias e dos operadores portuários, das instalações portuárias, da gestão da mão de obra de trabalho portuário avulso, do trabalho portuário, e da administração do porto organizado.*<sup>34</sup>

Em referência aos *Elementos de Disciplinamento Jurídico*<sup>35</sup>, a partir do plano Constitucional, conjugado com a legislação infraconstitucional, podemos evidenciar a origem da competência da ANTAQ acerca da ordenação do transporte marítimo, bem como da exploração dos portos.

A Constituição Federal em seus artigo 21, inciso XII, alíneas *d* e *f* e artigo 22, inciso X, assim dispõe:

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;

[...]

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

Ainda, destaca-se a atribuição contida no *caput* do artigo 174 da Constituição, cuja redação, segundo PASOLD (2010), comprometida com a perspectiva econômica, embora genérica seja absolutamente sustentadora da tríplice finalidade regulatória do Estado Brasileiro sobre o transporte marítimo e atividade portuária. Assim é o dispositivo:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>33</sup> Cumpre destacar o fato de que à época da publicação daquela obra a lei nuclear a que autor faz referência tratava-se da Lei n 8.630/93, como então era conhecido por “Lei dos Portos”. Contudo, referida legislação veio ser revogada pela Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, hoje reconhecida como “Nova Lei dos Portos”. Ressalta-se, por fim, que tal revogação em nada rejudica o raciocínio esposado acerca da condição nuclear de referida norma no contexto do ramo do Direito Portuário, segundo a concepção do autor, bastando que se substitua a lei revogada pela lei mais atual.

<sup>34</sup> Idem 32.

<sup>35</sup> Pasold (2010)



Assim, demonstrada a competência constitucionalmente atribuída à União em matéria de exploração, legislação e regulação do transporte marítimo e regime dos portos, partimos para o estudo de como efetivamente se operacionaliza esta competência no plano da legislação infraconstitucional.

Diante do exposto, levando-se em consideração o objetivo do presente trabalho, qual seja o da verificação da viabilidade jurídica do modelo de transporte proposto, tem-se por evidenciado que o conjunto de normas jurídicas a serem analisadas para determinado fim sejam as que, preponderantemente, dizem respeito à esfera de atuação da ANTAQ, abarcadas pelos ramos do Direito Marítimo e Direito Portuário, sobretudo no âmbito da prestação do serviço de transporte marítimo, no que se refere à concessão da prestação do serviço de transporte, bem como do regime dos portos, no que concerne à autorização de utilização de espaço do porto organizado, ou de terminal de uso privativo.

É, por oportuno, de se salientar de que o objetivo aqui traçado limita-se à verificação da viabilidade jurídica em abstrato, o que significa que, buscase tão somente demonstrar ou não a possibilidade jurídica de tal empreendimento, de acordo com o ordenamento jurídico,

Deixa-se do de lado, portanto, aspectos e requisitos normativos específicos aplicáveis a implementação e operação prática do modelo proposto em determinada localização geográfica, pretensão esta que implicaria em um minucioso e abrangente estudo detalhado sobre normas de navegação em específico, legislação trabalhista, regras de segurança da navegação, operação portuária, logística, legislações municipais específicas, estudo de impacto ambiental, entre outras.

Dito isto, cumpre direcionar o presente estudo face às atribuições e esfera de atuação da ANTAQ, bem como à análise de todas normas jurídicas atinentes à matéria do objeto de estudo de todo o espectro hierárquico, com destaque a precípua atividade de regulação e exploração do transporte marítimo e regime dos portos por parte da Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

### **3.2 - ANTAQ: COMPETÊNCIA E ATRIBUIÇÕES LEGAIS APLICADAS AO TRANSPORTE MISTO DE PASSAGEIROS E CARGAS NA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM**

Segundo Miriam Ramoniga (2013)<sup>36</sup>, as agências regulatórias funcionam como um microssistema subsumidas a um macrosistema, qual seja, o sistema legal, em que se observa o desencadeamento do mercado econômico, que atua nos diversos campos e sobre os setores vitais para a economia e para a sociedade.

Por meio dos seus agentes reguladores especializados, em conformidade com a legislação, as agências *editarão atos disciplinadores do funcionamento de segmentos econômicos relevantes e com falhas de mercado* [...]. Tal regulação é prevista na Constituição Federal de 1988, no art. 174, ao tempo em que o Estado permanece intervindo no setor econômico e influencia a demanda portuária (RAMONIGA, 2013).

No Brasil, segundo Alexandre Santos Aragão (2004)<sup>37</sup>, as agências reguladoras são consideradas um instituto novo no direito público, surgido apenas a partir da década de noventa. Conforme destaca o autor, a afirmação, contudo, se não é falsa, não é inteiramente verdadeira. Diz ele que, se, por um lado, a divisão da administração pública em mais de um único centro de poder é um fenômeno muito mais amplo do que o surgimento das recentes agências reguladoras, não se há de menosprezar a importância destas, principalmente diante do contexto de desestatização e desregulamentação em que surgiram.

Este novo contexto fez com que uma série de institutos e competências administrativas, sempre presente em nosso Direito, esteja sendo submetida a uma releitura, atualizando-os às mais modernas leis de regulação da economia, cuja implementação, em sua maior parte, incumbe às agências reguladoras independentes criada em seu bojo (Aragão, 2004).

A ANTAQ tem personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes. Com sede e foro no Distrito Federal, pode instalar unidades administrativas regionais.

Compete à ANTAQ harmonizar os interesses do usuário com os das empresas prestadoras de serviços, preservando o interesse público. O CONIT é vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor políticas nacionais de integração dos modais de transportes de pessoas e bens em conformidade com a

---

<sup>36</sup> RAMONIGA, Miriam. Direito Portuário no Brasil e Sua Regulação sob o Enfoque do Liberalismo Político e Econômico. Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, São Paulo, v. 2, n. 12, p.69-86, fev. 2013.

<sup>37</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de 1969 – Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P. 2 e 3.

promoção da competitividade, para redução de custos, tarifas e fretes, e da descentralização, para melhoria da qualidade dos serviços prestados (Barbosa, 2009).

A reestruturação do transporte aquaviário, no Brasil, foi regulamentada pela Lei n. 10.233, de junho de 2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, uma autarquia especial vinculada ao Ministério dos Transportes. A ANTAQ tem por competência regulamentar e fiscalizar o transporte aquaviário e a exploração de infraestrutura portuária e aquaviária; defender os direitos dos usuários; fiscalizar as administrações portuárias; assegurar isonomia e fomentar a competição entre operadores (RAMONIGA, 2013).

Dentre as atividades como autoridade administrativa independente e de entidade de regulação, fiscalização e harmonização das atividades portuárias e de transporte aquaviário, destacam-se os seguintes objetivos (MARTINS, 2013):

I. a garantia da movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

II. a harmonização dos interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público;

III. arbitrar conflitos de interesse e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

Delimitando o objeto de pesquisa a fim de alcançar o objetivo do presente trabalho, em consonância aos art. 23 e 27, da Lei nº 10.233/2001, verificamos que compete à ANTAQ, dentro de sua esfera de atuação, celebrar atos de outorga de permissão ou autorização, e gerir os posteriores contratos, de prestação de serviços de transporte pelas empresas na **navegação de cabotagem**.

Ainda, compete à ANTAQ elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à **exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária**, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores<sup>38</sup>.

Assim está disposto:<sup>39</sup>

**Art. 23.** Constituem a esfera de atuação da ANTAQ:

<sup>38</sup>Artigo 27, IV, da Lei nº 10.2333/2001.

<sup>39</sup> A Medida Provisória n. 595, de 6 de dezembro de 2012 foi Convertida na Lei nº 12.815, de 2012

I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, **de cabotagem** e de longo curso;

II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas;

III - **as instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória no 595, de 6 de dezembro de 2012;**

IV – o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas.

V - a exploração da infra-estrutura aquaviária federal.

**Art. 27.** Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação

[...]

**IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;**

**V – celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, observado o disposto nos art. 13 e 14, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;**

[...]

XXI - fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre;

XXIV - autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997; XXIV - autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997;

XXV - celebrar atos de outorga de concessão para a exploração da infraestrutura aquaviária, gerindo e fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

Diante do texto legal, como agência regulatória compete à ANTAQ a propositura de normas e padrões para disciplinar a exploração de serviços no transporte aquaviário. Refertida regulamentação do setor é operacionalizada pela edição de normas (elaboração e revisão) e consolidada pelos procedimentos de elaboração de estudos e planejamento, fiscalização e arbitragem.

Na esfera de suas atribuições, compete ainda à ANTAQ regulamentar e celebrar atos de outorga de permissão ou autorização para a operação das Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) na navegação de cabotagem, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos (MARTINS, 2013).

Em que pese a grande carga de atribuições e autonomia no que se refere ao transporte aquaviário que competem à ANTAQ, é de se frisar sua relativa supervisão por parte da Marinha do Brasil, uma vez que, conforme o art. 27, § 2º da

legislação em comento, a ANTAQ observará as prerrogativas específicas do Comando da Marinha e atuará sob sua orientação em assuntos de Marinha Mercante que interessarem à defesa nacional, à segurança da navegação aquaviária e à salvaguarda da vida humana no mar, devendo ser consultada quando do estabelecimento de normas e procedimentos de segurança que tenham repercussão nos aspectos econômicos e operacionais da prestação de serviços de transporte aquaviário.

Referida vinculação da atividade da ANTAQ ocorre devido a suprema importância das atividades da Marinha Mercante na manutenção da ordem econômica, com repercussão nas mais diversas esferas de interesse público da União, desde aspectos relacionados à soberania nacional, à política econômico-financeira com observância a preservação da competição no cenário nacional e internacional, bem como questões de segurança da navegação.

Além disso, toda atividade normativa da ANTAQ tem respaldo na legislação federal, desta forma, por exemplo, as outorgas de concessão ou permissão serão sempre precedidas de licitação, conforme prescreve o [art. 175 da Constituição Federal](#)<sup>40</sup>, de igual modo, as outorgas mediante autorização deverão observar o regime legal imposto na legislação específica. Ainda, as condições mínimas que estabelecem o padrão na prestação do serviço deverão sempre observar a legislação ambiental, a responsabilidade civil, o direito do consumidor, enfim<sup>41</sup>.

Por isso, a empresa que pretenda explorar a os serviços de transporte marítimo deverá atender a todos os requisitos legais e técnicos contidos nas normas consubstanciadas no âmbito da ANTAQ, as quais estão diretamente vinculadas às diretrizes e normas Constitucionais, bem como infraconstitucionais e ordenamento da Autoridade Marítima Brasileira.<sup>42</sup>

Assim, assevera-se a condição multidisciplinar em matéria de transporte aquaviário, reafirmando a existência de uma vasta constelação jurídico-legal que orbita ao redor deste segmento econômico.

Demonstrada a competência e o âmbito de atuação da ANTAQ segundo a legislação Consitucional e infraconstitucional, cumpre dedicar-se ao

---

<sup>40</sup> Art. 28, II; Art 34-A, ambos da Lei nº 10.2333/2010.

<sup>41</sup> Art 37, I, II e III da Lei nº 10.2333/2010.

<sup>42</sup> Art. 29 da lei 10.233/2010: Somente poderão obter autorização, concessão ou permissão para prestação de serviços e para exploração das infra-estruturas de transporte doméstico pelos meios aquaviário e terrestre as empresas ou entidades constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela respectiva Agência.

conhecimento de sua esfera de atuação no que se refere ao modelo de transporte proposto com o presente trabalho, a fim de verificar, de fato, sua viabilidade jurídica.

### 3.3 - A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E NORMATIZAÇÃO DA ANTAQ APLICADAS AO OBJETO DE ESTUDO

Diante da legislação que estipula as atribuições da ANTAQ<sup>43</sup> em sua esfera de atuação<sup>44</sup>, evidencia-se ser a ANTAQ a autoridade competente para concessão da outorga da prestação do serviço de transporte marítimo na navegação de cabotagem brasileira, bem como da exploração de portuária.

Conforme o artigo 14, parágrafo segundo da Lei nº 10.233/2001 é vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente.

A partir desta constatação, o próximo passo é analisar os pormenores legalmente dispostos sobre as referidas outorgas, tanto da prestação do serviço de transporte quanto da exploração portuária, para então passar à verificação da existência de normas já editadas pela ANTAQ que regulem especificamente o transporte misto de passageiros e veículos na navegação de cabotagem e, em caso positivo, sua posterior análise.

Neste sentido, a par de estabelecer a disciplina para a exploração da infra-estrutura de transporte público (inclusive portuária), a Lei no 10.233/2001 em seu artigo 12 prevê como diretriz a descentralização das ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal<sup>45</sup>.

A Lei nº 10.233/2001 especifica quais as modalidades de outorga da prestação do serviço de transporte em cada caso, para definir qual a formalidade que deve revestir cada ato de outorga: permissão, concessão ou autorização.

---

<sup>43</sup> Art. 27 da Lei nº 10.233/2010.

<sup>44</sup> Art. 23 da Lei nº 10.233/2010.

<sup>45</sup> Art. 12 da Lei 10.233/2010.

Tem-se, desta forma que, ressalvado o disposto em legislação específica<sup>46</sup>, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

(I) – concessão, quando se tratar de exploração de infra-estrutura de transporte público, precedida ou não de obra pública, e de prestação de serviços de transporte associados à exploração da infra-estrutura pública;

(II) - autorização, quando se tratar de: a) prestação de serviço de transporte aquaviário e b) exploração de infraestrutura de uso privativo.

Em seguida, o art. 14 disciplina que, ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

(I) – depende de concessão: (a) a exploração das vias navegáveis e dos portos organizados que compõem a infraestrutura do Sistema Nacional de Viação

(II) – depende de autorização: (a) a construção e a exploração das instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei nº 12.815/2013<sup>47</sup> e, (b) o transporte aquaviário.

Concluí-se, em conformidade a estes dispositivos, portanto, que para efetiva exploração do serviço de transporte público tem-se que ter em vista as peculiaridades do empreendimento em questão no tocante à utilização ou não de infraestrutura pública.

Desta forma, em sendo o transporte aquaviário uma modalidade de transporte público, de um lado, deverá o empreendedor obter **concessão** caso pretenda operar em linhas regulares a prestação do serviço de transporte aquaviário quando associado à exploração de infraestrutura portuária pública.

De outro lado, deverá o empreendedor obter **autorização** quando a exploração do serviço de transporte aquaviário não envolver à exploração de infraestrutura pública, sendo necessário neste caso, que ainda se obtenha outra autorização para a instalação e exploração de terminal de uso privado ou instalação portuária de turismo, nos termos da legislação específica.

---

<sup>46</sup> Trata-se da lei 12.815/2013.

<sup>47</sup> Art. 8º: Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público, as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, compreendendo as seguintes modalidades: I - terminal de uso privado; II - estação de transbordo de carga; III - instalação portuária pública de pequeno porte; IV - instalação portuária de turismo.

Com efeito, a legislação específica a que se referem os dispositivos citados e analisados acima, em matéria de transporte aquaviário e exploração de instalações portuárias, trata-se da Lei 10.233/2010 e Lei 12.815/2013, conhecida como nova Lei dos Portos, a qual em muitos aspectos alterou a própria Lei 10.233/2010, conforme restará oportunamente analisada.

Dentre as leis que regem a matéria pode-se destacar as seguintes: Lei nº10.233, de 05/06/2001 e Medida Provisória nº2.217, de 04/09/2001 e regulamentada pelo Decreto nº 4.122, de 13/02/2002, leis que regulamentam a criação da ANTAQ; demais resoluções da ANTAQ sobre o tema; Lei 11.518 de 2007, que criou a Secretaria de Portos da Presidência da República; Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, nova Lei dos Portos; Lei nº 9.432/97, que ordena o transporte aquaviário; Lei nº 7.652/88 (Registro de Propriedade Marítima); Lei nº 9.537/97 (Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário – LESTA); Decreto nº 2.596/98 (Regulamento do Tráfego Aquaviário – RLESTA); Lei nº 9.611/98 (Transporte Multimodal de Cargas), regulamentada pelo Decreto nº 3.411/2000; Decreto nº 2.256/97 (regulamente o Registro Especial Brasileiro – REB); Lei n. 10.233/2001, lei que cria e estabelece as diretrizes da ANTAQ, regulamentada pelo Decreto n. 4.122/2002; as Resoluções da ANTAQ nºs: 2.510, de 19 de junho de 2012, que regula o acesso ao mercado de transporte aquaviário e estabelece critérios para obter a outorga de autorização para operar no transporte aquaviário (nas modalidades de longo curso e cabotagem) ou nas navegações de apoio marítimo e portuário; 193/2004, que estabelece normas para o afretamento de embarcação por EBN na navegação de cabotagem; 1.864, de 4 de novembro de 2010, aprovando norma para disciplinar o afretamento de embarcação para operar na navegação interior. E como fontes secundárias a doutrina que trata da matéria do direito marítimo.

Ainda, cumpre trazer à colação as normas expedidas no âmbito da ANTAQ, haja vista sua competência para tanto, no que se refere à outorga de prestação de serviço de transporte aquaviário e exploração portuária, pois estas conterão os requisitos pormenorizados para efetiva autorização e/ou concessão.

Nessa esteira, a Agência editou a Resolução nº 2.510-ANTAQ, de 19 de junho de 2012, a qual dispõe sobre os requisitos técnicos, econômico-financeiros e jurídico-fiscais para autorização pessoa jurídica que tenha por objeto o transporte aquaviário, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, para operar na navegação de cabotagem, dentre outras.



Portanto, o normativo em comento estabelece os requisitos necessários à autorização de que trata o presente trabalho.

Em primeiro plano, então, cumpre ater-se às normas que regem a outorga da prestação de serviço de transporte aquaviário de passageiros e cargas na navegação de cabotagem, para posteriormente debruçar-se sobre o que se refere à exploração e/ou construção de instalações portuárias públicas ou privadas, dentro ou fora da área do porto organizado. É o que se passa a fazer.

#### **4. CONCESSÃO DA OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE PELA ANTAQ**

##### **4.1 – EMPRESA BRASILEIRA DE NAVEGAÇÃO E OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO TRANSPORTE**

A Resolução nº 2.510 da ANTAQ, regula o acesso ao mercado de transporte aquaviário e estabelece os critérios para empresa brasileira de navegação obter a outorga de autorização para operar no transporte aquaviário (nas modalidades de longo curso e cabotagem) ou nas navegações de apoio marítimo e de apoio portuário.

Empresa brasileira de navegação (EBN) é a pessoa jurídica constituída em consonância com as leis brasileiras, com sede no país, que tenha por objeto o transporte aquaviário, mediante exploração de embarcações próprias ou afretadas, e autorizada a operar pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários.<sup>48</sup>

A autorização é o ato administrativo unilateral editado pela ANTAQ, o qual autoriza a EBN a operar, por prazo indeterminado, na modalidade de navegação pretendida pela empresa. De acordo com o normativo da ANTAQ, são determinados critérios diferenciados para o deferimento da solicitação de autorização com relação a cada modalidade de navegação.<sup>49</sup>

Assim, no caso em estudo, deve-se atentar quanto aos requisitos e critérios relativos à navegação de cabotagem contidos na norma em comento no que se refere à autorização para prestação de serviços de transporte pela ANTAQ.

O processo da outorga de autorização, concessão ou permissão para prestação do serviço de transporte aquaviário tem início com a formalização do

---

<sup>48</sup> MARTINS, 2013. p. 337

<sup>49</sup> Art. 2º, inciso I, art. 2º da Resolução nº 2.510/2012 ANTAQ.

pedido pela empresa dirigido ao diretor-geral da ANTAQ, nos termos do art. 4º da Resolução 2.510/2012 da ANTAQ.

Dentre os **requisitos técnicos**, a norma em questão, estabelece que a fim de obter a autorização para operar na navegação pretendida, a empresa requerente deverá atender aos seguintes requisitos técnicos<sup>50</sup>, alternativamente:

I. ser proprietária de pelo menos uma embarcação de bandeira brasileira que não esteja fretada a casco nu a terceiros, adequada à navegação pretendida e em condição de operação comercial, pela requerente; ou

II. apresentar contrato de afretamento de embarcação de bandeira brasileira, a casco nu, adequada à navegação pretendida, por prazo igual ou superior a um ano, celebrado com o proprietário da embarcação; ou

III. apresentar contrato e cronograma físico e financeiro da construção ou reforma de embarcação de sua propriedade e de bandeira brasileira, adequada à navegação pretendida, em estaleiro brasileiro, bem como comprovar que, no caso da construção, pelo menos, 10% (dez por cento) do peso leve líquido da embarcação ou o somatório dos pesos leves líquidos das embarcações, no caso de construção seriada, seja composto por blocos prontos e com aprovação estrutural da Sociedade Classificadora para serem edificados em estaleiro brasileiro, em sua área de lançamento, e no caso de reforma que, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do cronograma financeiro já foi realizado, sem prejuízo da apresentação de declaração assumindo o compromisso de encaminhar à ANTAQ, trimestralmente, relatório firmado pelo representante legal da requerente, informando a evolução da construção ou reforma, bem como o andamento da execução financeira.

Deste modo, a empresa deve possuir uma embarcação adequada à proposta de transporte que pretende, ou ter posse de uma embarcação mediante contrato de afretamento a casco-nu<sup>51</sup>, ou ter uma embarcação em construção, em fase de construção compatível com os pormenores do inciso III supracitado.

No caso de a empresa possuir a embarcação adequada (inciso I) ou a possuir em decorrência de contrato de afretamento (inciso II), a norma estabelece que empresa requerente deverá apresentar<sup>52</sup>:

---

<sup>50</sup> Art. 5, incisos I, II e III, da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ.

<sup>51</sup> É o contrato em virtude do qual o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação, sendo a remuneração do fretador estipulada pro rata tempore.

<sup>52</sup> Art. 5, § 2º, incisos I, II e III, da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ.

I - Provisão de Registro da Propriedade Marítima - PRPM, Título de Inscrição da Embarcação - TIE ou Documento Provisório de Propriedade - DPP;

II - Certificado de Segurança da Navegação - CSN, Certificado de Gerenciamento de Segurança - CGS ou Termo de Responsabilidade firmado com a Autoridade Marítima.

III - Seguro de danos pessoais causados por embarcações ou por sua carga - DPEM, em vigor e com o respectivo comprovante de quitação do prêmio.

O contrato de afretamento de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser apresentado a esta Agência, devidamente averbado no respectivo documento de propriedade, e estar registrado no Tribunal Marítimo, no caso de embarcações com Arqueação Bruta superior a 100 (cem), ou em Ofício de Registro competente para as demais embarcações.

É de se frisar a vedação, em qualquer hipótese, do uso de uma mesma embarcação para cumprimento, por pessoas jurídicas diferentes, dos requisitos estabelecidos nos incisos I, II e III do caput deste artigo<sup>53</sup>.

Já, a empresa requerente respaldada na hipótese prevista no inciso III do caput do artigo 5º (embarcação em construção), deverá apresentar os seguintes documentos, quando couber<sup>54</sup>:

I - licença de construção emitida pela Autoridade Marítima Brasileira;

II - arranjo geral da embarcação e plano de capacidade;

III - quadro de usos e fontes;

IV - documento comprobatório da propriedade da embarcação a ser reformada;

V - contrato de construção ou reforma devidamente assinado entre as partes, acompanhado de relatório, firmado pelo representante legal da requerente, informando a evolução da construção ou reforma e o andamento da execução financeira;

VI - contrato de financiamento com o Agente Financeiro do Fundo da Marinha Mercante - FMM.

---

<sup>53</sup> Art. 5º, § 4º da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ.

<sup>54</sup> Art. 5º, § 5º da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ.

Quanto aos requisitos **econômico-financeiros**, para a navegação na modalidade de cabotagem, a empresa requerente deverá comprovar ter boa situação econômico-financeira, devendo apresentar patrimônio líquido mínimo de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).<sup>55</sup>

A fim de comprovar possuir o patrimônio exigido, a empresa requerente deverá apresentar balanço patrimonial, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, e demais demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, auditados de forma independente, conforme as regras estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade.

No caso de pessoa jurídica recém-criada, deverá ser apresentado Balanço de Abertura, relativo à sua constituição.<sup>56</sup>

As empresas que não possuírem o Patrimônio Líquido exigido por ocasião do término do último exercício social, poderão apresentar balanço intermediário, comprovando que já possuem tal valor, constando a integralização do capital, com a cópia do livro diário e a alteração contratual devidamente atualizada e registrada na Junta Comercial.<sup>57</sup>

Quanto aos requisitos **jurídico-fiscais**, referem-se principalmente sobre o contrato social e a documentação comprobatória de regularidade fiscal. Especificamente, a empresa requerente deverá prever em seu objeto social a atividade adequada à modalidade de navegação pretendida, sendo possível a operação em mais de uma modalidade.<sup>58</sup>

A fim de comprovar o objeto social, a empresa deverá apresentar ato constitutivo, estatuto ou contrato social, declaração de firma individual ou requerimento de empresário em vigor, devidamente registrado na Junta Comercial e, no caso de sociedade por ações, acompanhado dos documentos de eleição de seus administradores com mandato em vigor.<sup>59</sup>

No mais, a empresa requerente deverá apresentar documentação comprobatória de sua regularidade perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal

---

<sup>55</sup> Art. 6º, inciso I, alínea "b" da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ. Art. 6, § 2º A pessoa jurídica ficará dispensada do requisito estabelecido no inciso I do caput deste artigo quando tenha por objeto operar: I - na navegação de cabotagem, exclusivamente com embarcações de porte bruto inferior a 5.000 TPB;

<sup>56</sup> Art. 6º, §1º da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ.

<sup>57</sup> Art. 6º, §4º da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ.

<sup>58</sup> Art. 7º, inciso I da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ.

<sup>59</sup> Art. 7º, § 1º da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ.

da sede da pessoa jurídica, bem assim de que se encontra regular perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, de que não possui qualquer registro de processos de falência ou recuperação judicial e extrajudicial e prova de regularidade de contribuição sindical.<sup>60</sup>

Quanto ao objeto de atividade da empresa em seu contrato social, de acordo com MARTINS (2013), *a designação mais ampla do objeto social amplia o universo de atuação da empresa que, se não perder a característica de EBN, poderá prestar vários serviços na indústria shipping*<sup>61</sup>, em teor:

Aprioristicamente, não há óbice na inserção de objeto que designe atividade de transporte aquaviário em geral e contemple outras atividades de atuação da empresa, v. g. No ramo de rebocagem, navegação de apoio portuário, navegação de apoio marítimo, amarração e desamarração de navios, transporte de cargas e passageiros na navegação interior de percurso longitudinal e de travessias, manutenção e reparos navais, levantamento batimétricos, balizamento, serviços subaquáticos, locação e operação e manutenção de embarcações e equipamentos portuários, estive e capatazia em cargas e descargas de navios e demais serviços, operações portuárias, locação e operação de equipamentos e veículos industriais, operação, manutenção, limpeza e conservação de instalações administrativas e industriais de terminais portuários e hidroviários, além de toda a parte de pedágio e passagens em terminais, bem como construção naval, manutenção de sinalização náutica, suprimento e abastecimento de embarcações.<sup>62</sup>

Vistos o conceito de Empresa Brasileira de Navegação, bem como os requisitos gerais para outorga de autorização para prestação de serviços de transportes pela ANTAQ, cumpre observar os requisitos específicos consubstanciados nas normas da agência em relação ao tipo de transporte na modalidade que se pretende explorar.

É que se faz mister observar que as características da operação, bem como a embarcação a ser utilizada são fatores essenciais ao devido enquadramento da modalidade de outorga.

Em relação ao transporte de passageiros, outros normativos da Agência e respectivas alterações abordam esse tipo de transporte, dentre eles:

---

<sup>60</sup> Art. 7º, inciso II da Resolução n. 2.510/2012, ANTAQ.

<sup>61</sup> MARTINS, 2014. p. 342.

<sup>62</sup> Tal designação é frequente para constituição de empresas do ramo de transporte em geral. (ZANETTI, 2011; DARCISILVA, 2011; e MARTINS, 2014).

- Resolução n. 2.912-ANTAQ, de 23 de novembro de 2007;
- Resolução n. 1.274-ANTAQ, de 03 de fevereiro de 2009;
- Resolução n. 3.285-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2014.

No entanto, os referidos normativos fazem menção tão somente ao transporte de passageiros e cargas (transporte misto) na navegação de travessia e na navegação longitudinal interior, ou seja, ao longo de rios e lagos, restringindo a hipótese da navegação marítima ao longo da costa, ou seja, a navegação de cabotagem.

No que se refere à modalidade de transporte proposta neste trabalho, a Resolução n. 1.886, de 8 de dezembro de 2010 da ANTAQ, arquiva a proposta de norma para disciplinar a outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros nas navegações de longo curso e cabotagem.

Segue o teor do artigo 1º da referida resolução:

Art. 1º Determinar o arquivamento da proposta de norma para disciplinar a outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros nas navegações de longo curso e cabotagem em decorrência da inexistência de demanda, devendo a Superintendência de Navegação Marítima e de Apoio manter o acompanhamento da evolução do mercado de transportes de passageiros por via marítima, de modo a orientar a eventual retomada do processo de aprovação da Norma pela Diretoria Colegiada.

Assim, tendo em vista o que dispõe o art. 14, § 2º da lei n. 10.233/2010 – cujo teor assevera que é vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente – pode-se inferir que faz-se necessário o impulso por parte da iniciativa privada a fim de que a ANTAQ regule a prestação do serviço em questão, regulamentação sem a qual resta obstada o transporte de passageiros na navegação de cabotagem, sob pena de prestação irregular do serviço de transporte marítimo.

A fim de se certificar sobre a conclusão esposada no parágrafo anterior, foi encaminhada a solicitação de informação ESIC-000151-2015-ANTAQ, mediante o portal E-sic do Governo Federal, registrada no documento OUTR-000006-2015-GRM (ANEXO), segue o excerto:

Prezado Consulente,  
Conforme foi explicitado na resposta ao ESIC-000097-20 1 5-ANTAQ, demandado por Vossa própria Senhoria, existe viabilidade

jurídica para implementar a modalidade de transporte em questão. Entretanto, não verificamos atualmente demanda, nem viabilidade econômica para o transporte regular de passageiros na cabotagem, entre diferentes Estados da Federação, ou no longo curso.

A leitura do art. 1 da Resolução nº 1.886-ANTAQ é clara e objetiva no sentido de que apenas se determinou o arquivamento de uma proposta de norma em decorrência de inexistência de demanda por tais outorgas, proposta essa que deverá ser retomada caso se constate o surgimento dessa demanda no mercado:

[...]

Caso alguma empresa manifeste formalmente seu interesse de explorar a modalidade de transporte em questão, encaminhando dados sobre região a geográfica ou sobre rotas onde pretende atuar, estimativas de movimentação de pessoas, frequência de viagens e outros dados que julgar convenientes, ou a ANTAQ identifique a necessidade de normativo sobre o assunto, a proposta de norma será desarquivada e prosseguirá o procedimento padrão com vistas a promulgar normativo sobre a questão.

Diante do excerto supra e de toda a exposição, tem-se por conclusivo a existência de viabilidade jurídica para implementar a modalidade de transporte neste trabalho proposta.

Contudo, a efetiva implementação resta obstada pela ausência de regulamentação deste específico setor, em decorrência da ausência de demanda do mercado. Podendo, no entanto, vir a se tornar efetivamente possível caso alguma empresa manifeste formalmente o interesse em explorar a modalidade de transporte em questão, apresentando os dados consubstanciados na resposta supra.

#### **4.2 – DO AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÃO POR EBN PARA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM**

Mantendo-se em vista os requisitos técnicos e operacionais para autorização de EBN no transporte marítimo – sobretudo a questão da obrigatoriedade de empresa possuir embarcação, nos termos analisados no item anterior – a efetiva exploração do serviço de transporte proposto guarda estreita relação com a possibilidade de afretamento de embarcação para prestação de serviços de transporte marítimo na navegação brasileira e se esbarra na questão da insuficiência da indústria naval brasileira diante da crescente demanda nos últimos anos.

Quanto à indústria naval brasileira, seguem as considerações de Eliane Octaviano Martins<sup>63</sup>:

No Brasil, o mercado de construção naval e o mercado de compra e venda de navios (sale and purchase, newbuilding) atingiu seu auge na década de 1970, época na qual o Brasil foi considerado o segundo maior parque mundial da indústria naval em volume de processamento de aço.

No início dos anos 1980, com desregulamentação do transporte marítimo de longo curso, a indústria naval enfrentou forte declínio e sofreu progressiva retração nas últimas duas décadas.

O marco do renascimento do setor de construção naval no Brasil se evidencia em 1977 com a entrada em vigor da Lei n. 9.423, de janeiro de 1997, conhecida como a Lei da Cabotagem, designando medidas de apoio à Marinha Mercante brasileira.

A partir de 2006, com a divulgação das descobertas da zona pré-sal, apresenta efetivos sinais de renascimento.

A intensificação do comércio internacional com o Brasil e as descobertas do Pré-sal impulsionam a demanda. O setor segue, portanto, uma tendência crescente, mas se depara com um mercado altamente competitivo.

Nas palavras de Francisco Sylas Machado Costa:<sup>64</sup>

O Brasil vive um momento especial na forma de pensar o desenvolvimento dos meios de transportes e na sua infraestrutura logística na escoação da produção nacional aos mercados externos e no recebimento de produtos estrangeiros, de maneira a proporcionar uma oportunidade de um amplo crescimento ao modal marítimo brasileiro.

A necessidade e os problemas apresentados levaram o governo brasileiro adotar uma série de medidas paliativas para amenizar, pelo menos a curto prazo, o anseio por novos investimentos para o melhoramento da logística brasileira. Permitiu-se, com isso, um cenário favorável à iniciativa privada aplicar recursos, principalmente, na área portuária, hidroviária e ferroviária para um desenvolvimento mais acentuado destes modais.

O melhoramento logístico de nosso país acarreta, indubitavelmente, uma necessidade latente de aquisição de recursos técnicos e materiais para viabilizar essa realidade. Não diferente dos demais modais, o transporte marítimo inclui-se nesse contexto por constituir no mais importante canal de transporte de mercadoria para o fluxo do comércio exterior e ser uma importante ferramenta logística dentro de nosso país, mas que, nesse aspecto, ainda é pouco utilizada.

O modal marítimo apresenta-se como uma ferramenta importante para o desenvolvimento logístico de nosso país e com as séries de medidas adotadas pelo Governo Federal constituir-se-á num dos meios de transporte que mais canalizará investimentos significativos

---

<sup>63</sup> MARTINS (2013), p. 110.

<sup>64</sup> COSTA, Francisco Sylas Machado. Importação de embarcações usadas para transporte de cargas e passageiros na navegação de cabotagem. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3809, 5 dez. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26008>>. Acesso em: 6 maio 2015.



para sua utilização pela cadeia produtiva interna para movimentação de suas mercadorias dentro de nosso território.

A previsão de fortes investimentos na área logística acaba afetando diretamente a navegação de cabotagem realizada em nosso país com a constatação da necessidade das empresas de navegações de vir a ampliar e melhorar suas frotas, com o objetivo de atendimento da demanda que está por vir em um futuro próximo.

O fator de crescimento, também, acaba criando a oportunidade de novas empresas de navegação se instalarem para aproveitar essa realidade de mercado, da maneira que essa conjuntura gera a necessidade da aquisição de navios para sua utilização, principalmente, em rotas de cabotagem em nosso país.

A regulação da ANTAQ para o afretamento de embarcações nacionais ou estrangeiras com a finalidade de prestação do serviço de transporte na navegação marítima é realizada por meio de registro ou autorização de afretamento e em conformidade com a legislação e as normas regulamentadoras específicas para cada tipo de navegação.<sup>65</sup>

Em se tratando de cabotagem é a Resolução n. 193, de 2004 (alterada em 2005 pela Resolução n. 496 da ANTAQ) a qual estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação (EBN) na navegação de cabotagem.

Para operar no segmento de transporte aquaviário, permite-se que a empresa brasileira de navegação afrete embarcações brasileiras e estrangeiras nas modalidades por viagem (VCP)<sup>66</sup>, por tempo (TCP)<sup>67</sup> e a casco nú (BCP)<sup>68</sup>.<sup>69</sup>

Nos termos do artigo 2º do referido normativo, independem de autorização o afretamento:

I - de embarcação brasileira;

II - de embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, neste caso limitado ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações

<sup>65</sup> Compete à ANTAQ autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de cargas, nos termos da Lei n. 9.432/97 e da Lei n. 10.233/2001, art. 27, XXIV.

<sup>66</sup> Afretamento por viagem (VCP) é o contrato em virtude do qual o fretador se obriga a colocar toda ou parte de uma embarcação armada à disposição do afretador para execução de serviços de transporte na cabotagem, em uma viagem, sendo a remuneração do fretador estipulada por unidade transportada ou um valor fixo.

<sup>67</sup> Afretamento por tempo (TCP) é o contrato em virtude do qual o afretador recebe a embarcação armada para operá-la por tempo determinado, sendo a remuneração do fretador estipulada pro rata tempore.

<sup>68</sup> Afretamento à casco nú (BCP) é o contrato em virtude do qual o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação, sendo a remuneração do fretador estipulada pro rata tempore.

<sup>69</sup> MARTINS (2012), p. 246

de tipo semelhante, encomendadas, pela interessada no afretamento, a estaleiro brasileiro instalado no País, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente.<sup>70</sup>

Nos termos do artigo 3º, inciso III, da Resolução em comento, embarcação de bandeira brasileira é a embarcação inscrita em órgão do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA) da Marinha do Brasil e, no caso previsto no art. 3º da Lei no 7.652, de 1988, na redação dada pela Lei no 9.774, de 1998, registrada no Registro de Propriedade Marítima, de propriedade de pessoa física residente e domiciliada no País ou de pessoa jurídica brasileira, ou sob contrato de afretamento a casco nu, neste caso inscrita no Registro Especial Brasileiro (REB)<sup>71</sup>, por empresa brasileira de navegação, condicionado à suspensão provisória de bandeira no país de origem.

Contudo, apesar da desnecessidade de autorização, é necessário que se proceda ao registro do afretamento junto à ANTAQ, no prazo de três dias úteis após o recebimento da embarcação, mediante comunicação, contendo nome, tipo e demais características da embarcação, modalidade, valor e data de início e término do afretamento, sob pena de aplicação das penalidades cabíveis.<sup>72</sup>

Diversamente, o afretamento de embarcação estrangeira por viagem ou por tempo, para operar no transporte marítimo na navegação de cabotagem, depende de autorização e poderá ocorrer nos seguintes casos<sup>73</sup>:

I - inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido;

II – Interesse público, devidamente justificado;

III – em substituição a embarcações em construção no país, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, por período máximo de 36 meses, até o limite: a) da tonelagem de porte bruto contratada,

---

<sup>70</sup> MARTINS (2014). p. 347. v. art 2º Resolução n 193/2004 ANTAQ..

<sup>71</sup> O Brasil segue tendencia consagrada mundialmente e destina a navegação de cabotagem aos navios de bandeira brasileira ou inscritos no REB. Sob a égide da Lei n 9.432/97, art. 7º as embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias nas navegações de cabotagem e interior de percurso nacional, bem como nas navegações de apoio portuário e marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação. (MARTINS, 2013, p. 171)

<sup>72</sup> Idem 21.

<sup>73</sup> v. Art 4º inciso I Resolução n 193/2004 ANTAQ MARTINS (2014) p. 347

para embarcações de carga; b) da arqueação bruta contratada, para embarcações de apoio.

A solicitação de autorização de afretamento é processada segundo o que prescreve o artigo 8º e 9º da Resolução n. 193, de 2014, da ANTAQ, em teor:

Art. 8º. A empresa de navegação de cabotagem deverá prestar à ANTAQ as seguintes informações quando da solicitação de autorização de afretamento:

I - nome, porte bruto, arqueação bruta, tipo, número IMO, IRIN, bandeira, ano de construção da embarcação, nome do fretador da embarcação;

II - taxa de afretamento da embarcação quando se tratar de afretamento por tempo e se há remessa cambial; cambial; o caso;

III - valor do frete, na solicitação de autorização de afretamento por viagem e se há remessa IV - portos e datas de embarque e de destino e natureza da carga a transportar, quando for o caso;

V - velocidade de serviço da embarcação e consumo diário de combustível em velocidade de serviço;

VI - declaração de conformidade com as certificações exigidas para participação da embarcação e tripulação nos tráfegos e transportes pretendidos;

VII - declaração de que foram feitas consultas a todas as empresas de navegação de cabotagem e de longo curso.

Parágrafo único. Os requisitos constantes da consulta deverão ser compatíveis com os dados prestados na solicitação de autorização de afretamento, sob pena de indeferimento do afretamento.

Art. 9º. A ANTAQ poderá solicitar o fornecimento de informações e a apresentação de documentação complementar necessária à análise dos procedimentos de que trata este Capítulo.

Uma vez concedida a autorização, deverá a ANTAQ proceder à emissão de dois certificados, segundo MARTINS (2013)<sup>74</sup>:

I – Certificado de Autorização de Afretamento (CAA): documento que formaliza a autorização de afretamento de embarcação estrangeira para operar na navegação de longo curso, de cabotagem e interior.

II – Certificado de Liberação de Embarcação (CLE): documento que formaliza a liberação de embarcação estrangeira, afretada por empresa de navegação de longo curso.

Em última análise, além dos certificados da ANTAQ, a embarcação estrangeira, mesmo que afretada a casco nu por empresa brasileira de navegação e

inscrita no Registro Especial Brasileiro (REB)<sup>75</sup>, deve providenciar sua inscrição temporária, conforme determina a Normam 04, da Autoridade Marítima.

O afretamento, em todo caso, pode ser considerado confirmado quando a EBN comunica à ANTAQ o recebimento da embarcação e o certificado de autorização de afretamento é emitido.

Em análise às normas de afretamento de embarcação para operação no transporte de cabotagem brasileiro, destaca Francisco Syllas Machado Costa<sup>76</sup>:

As referidas normas limitam a utilização de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem pelas empresas brasileira de navegação, porque restringe a realização de afretamento de navios por tempo e por viagem, exceto nas hipóteses previstas no Art. 9º da Lei nº 9.432/1997. Essas permissões, que depende de autorização da ANTAQ, refletem uma excepcionalidade temporal a regra de utilização de embarcações de bandeira brasileira na exploração da navegação de cabotagem.

O afretamento de embarcação estrangeira, dessa maneira, não se apresenta como meio para o incremento da frota de navios das empresas brasileiras de navegação, porque, a única espécie de afretamento que independe de autorização, é a de casco nu, desde que haja um contrato de construção de navio, a qual a sua duração encerra-se com a entrega da embarcação construída à EBN, ou seja, impondo um limite temporal a utilização de embarcações estrangeiras.

Com efeito, vê-se que a única forma de atender a demanda de crescimento é por meio de aquisição de navios pelas empresas brasileiras de navegação ou de afretamento de embarcações brasileiras, que, neste caso, não depende de autorização, mas raras de existirem no mercado interno. Porém, a interpretação da Lei nº 9.432/1997 e da Resolução nº 2.510/2012/ANTAQ limita somente às referidas opções.

No entanto, o caminho da aquisição de navios novos pelas empresas brasileiras de navegação é árduo e oneroso, principalmente, se levarmos em consideração a opção de compra no mercado interno brasileiro, diante das encomendas oriundas das atividades do pré – sal recebidas por nossos estaleiros nos últimos anos para atender essa demanda específica, cujo resultado é uma fila de espera de anos, caso o interessado faça questão de ter um navio construído em solo tupiniquim.

É o que se constata no relato secretário-geral do SINAVAL, Sergio Leal ao Jornal Estado de São Paulo, quando reconhece que alguns dos estaleiros estão com o cronograma atrasado, mas diz acreditar que a indústria vai conseguir atender às demandas do setor. O diretor de engenharia naval da Marinha, Almirante Francisco Deiana, reclamou de dificuldades para conseguir abrir licitações, dado o alto número de encomendas para o setor de petróleo.

---

<sup>75</sup> Ainda: “O REB [...] é uma legislação que prevê uma série de incentivos fiscais e administrativos aos armadores brasileiros, visando aumentar a competitividade da Armação Nacional frente a estrangeira, que opera seus Navios a custos reduzidos em bandeiras de conveniência. [...] A marinha mercante brasileira passou a ter uma atuação mais competitiva ante as empresas brasileiras a partir do REB, previsto na Lei n. 9.432 e regulamentado pelo Decreto n. 2.256, de 18 de junho de 1997. (GIBERTONI, 1998, p 61 *apud* MARTINS, 2014, p. 174).

<sup>76</sup> Idem, p. 16

A Marinha diz ter demanda por embarcações menores, mas com tecnologia avançada, como no caso de navios-patrolha. “A indústria naval está com carteira lotada até 2017, sem capacidade de absorver essas (demandas) de alto valor agregado”, disse. “Não conseguimos espaço para colocar nossas encomendas”.

Neste sentido, quanto à indústria naval brasileira, igualmente afirma MARTINS (2013)<sup>77</sup>:

A indústria de construção e reparo naval no Brasil se encontra em franca expansão. Não obstante o cenário e perspectivas positivas, tem se considerado que o setor não apresenta níveis de competitividade compatível com os padrões internacionais.

No Brasil, tem sido evidenciadas distintas realidade nos segmentos offshore e de longo curso.

O transporte marítimo de longo curso ainda permanece praticamente voltado para afretamentos de navios estrangeiros e encomendas de reparos, bem como para novos navios em estaleiros no exterior. Realidade diversa se constata na navegação de cabotagem e no setor offshore. Há falta de disponibilidade de espaços nos estaleiros nacionais para novas encomendas, o que tem comprometido a competitividade do setor, em comparação à concorrência.

Fundamentalmente, tem-se considerado que o setor ainda não detém tecnologia avançada e vem praticando preços e prazos significativamente superiores em comparação ao praticado no mercado internacional, sendo destacados, ademais, outros componentes que colocam a operação nesse segmento em desvantagem no Brasil, como a taxa cambial desfavorável, a carga tributária maior, o custo de combustível mais alto, a escassez de mão de obra.

O mercado de construção naval e o mercado de compra e venda de navios têm sido beneficiados com investimentos e incentivos governamentais para a construção de navios e plataformas, mas tem-se defendido a intensificação de medidas de incentivo e desenvolvimento.

Na estratégia de desenvolvimento dos setores da Marinha Mercante brasileira, o setor de reparo naval também deve ser priorizado. O mercado é bastante disputado e os estaleiros asiáticos e países vizinhos ao Brasil propiciam maiores facilidades que estaleiros nacionais.

Consideram-se, nesse panorama, a necessidade de medidas de reestruturação do setor e a consolidação da competitividade da indústria naval brasileira para que, assim, se possa resgatar posição de destaque no cenário internacional.

Nesta esteira, o autor no artigo supracitado defende a possibilidade de importação de embarcações usadas no mercado exterior por empresas prestadoras de serviço de transporte marítimo na navegação de cabotagem, *in verbis*:

---

<sup>77</sup> MARTINS (2013), p. 100 e 110.

Com isso, o próprio cenário nacional coloca como instrumento para viabilizar a importação de embarcações usadas, fazendo com que a discricionariedade contida na lei seja ultrapassada pela necessidade de crescimento do setor, que se encontra engessado, pela falta de capacidade da indústria naval de atender as demandas em tempo hábil e pelas restrições de uso de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem em nosso país.

Isto posto, percebe-se o engessamento em que o setor é colocado, diante dos requisitos técnicos e operacionais e a importância da embarcação neste ramo de atividade, bem como da correlação entre as limitações protecionistas à indústria naval brasileira e sua insuficiência diante das demandas atuais, sobretudo em relação à indústria petroquímica em detrimento da fabricação de embarcações destinadas ao transporte marítimo, igualmente em crescimento no país.

### 4.3 – EXPLORAÇÃO PORTUÁRIA DE TERMINAIS DE PASSAGEIROS E CARGAS

A lei n. 12.815/2013, conhecida como a nova Lei dos Portos, dispõe sobre a regulação da exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

Em seu artigo 1º a lei assim dispõe:

Art. 1º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

§ 2º A exploração indireta das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização, nos termos desta Lei.

§ 3º As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Conforme assevera Eduarda Reuter Paoliello<sup>78</sup>, a lei inova ao modificar o critério para definição da natureza jurídica das instalações portuárias, pois desloca o eixo para a área de sua localização e não mais para a natureza da carga a ser movimentada por elas, sistemática até então adotada pela revogada Lei nº 8.630/93.

---

<sup>78</sup> PAOLIELLO, Eduarda Reuter. Análise dos aspectos concorrenciais no âmbito da lei 12.815/2013. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1o quadrimestre de 2014. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica). ISSN 1990-7701

Veja-se os conceitos trazidos pela nova lei em seu artigo 2º, preponderantes para o entendimento do objeto de estudo:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

**I - porto organizado:** bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

**II - área do porto organizado:** área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

**III - instalação portuária:** instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário;

**IV - terminal de uso privado:** instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado;

**VII - instalação portuária de turismo:** instalação portuária explorada mediante arrendamento ou autorização e utilizada em embarque, desembarque e trânsito de passageiros, tripulantes e bagagens, e de insumos para o provimento e abastecimento de embarcações de turismo,

[...]

**IX - concessão:** cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado;

**X - delegação:** transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996;

**XI - arrendamento:** cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado;

**XII - autorização:** outorga de direito à exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado e formalizada mediante contrato de adesão; e

**XIII - operador portuário:** pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado. [Grifou-se]

Neste sentido, esta mudança trouxe alguns reflexos diretos, tais como a modificação do próprio nome de classificação dos terminais localizados fora da área de portos organizados, que passaram a ser denominados de privados e não mais privativos.

Ainda, nas palavras da autora supracitada<sup>79</sup>:

Além do nome, outro reflexo inerente ao novo critério de definição é a perda de importância do conceito de carga própria, tema

polêmico, objeto de críticas e conflitos originados sob a égide da Lei nº 8.630/93 e suas regulamentações infralegais. A premissa estabelecida no transcrito parágrafo 2º, do artigo 1º, da Lei nº 12.815/2012 é justamente a base para a definição do conceito legal de terminal privado pelo artigo 2º, inciso IV, da mesma lei, que estabelece como sendo uma “instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área de porto organizado”.

Com isso conclui-se que a nova lei, portanto, modificou a conceituação sobre os tipos de portos, eliminando a diferenciação até então existente entre terminais privativos de uso exclusivo e de uso misto, os quais eram diferenciados pelo transporte de carga própria ou de terceiros.

Conforme defendido pela autora supracitada, o objetivo a ser alcançado com a mudança é o de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do país, incentivando o investimento no setor portuário, como se infere do relatório final aprovado pela Comissão Mista instalada para discutir a Medida Provisória 595, o relator, o senador Eduardo Braga<sup>80</sup>, *in litteris*:

[...]

O Brasil precisa expandir e aperfeiçoar seu setor portuário. Em outras palavras, necessita de mais portos e de avanços no processo de modernização das operações portuárias. Nesse sentido, é imprescindível a atração de capital privado para suprir a necessidade de investimentos. A MPV, acertadamente, elimina restrições ao investimento privado no setor portuário, quando, por exemplo, suprime da legislação a diferenciação entre movimentação de carga própria e de terceiros, permitindo a empreendedores que não tenham cargas próprias o investimento no setor portuário, o que deve aumentar a oferta do serviço, em benefício do País. [...]

Isto posto, evidencia-se o contexto em que se insere a publicação da nova Lei dos Portos, demonstrando o objetivo em alavancar o setor portuário com a atração de capital privado.

De fato, o novo enfoque dado ao setor vem a calhar com a proposta de modalidade do transporte misto de cargas e passageiros na navegação de cabotagem, uma vez que notadamente viabiliza a exploração de terminal de uso privado para o transporte de cargas de terceiros, o que se fosse à luz da legislação anterior restaria permitido somente mediante concessão ou arrendamento de uso da área do porto público.

---

<sup>80</sup> A íntegra do parecer do senador Eduardo Braga é disponibilizada no sítio eletrônico do Senado: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=126162&tp=1>  
(BAQUELLO, Eduardo Braga, 2014)



Em outras palavras, a natureza da carga perdeu sua importância para a exploração de terminais de uso privado, uma vez que o critério de definição do conceito de instalações portuárias privadas e públicas agora é a sua localização geográfica.

É que a nova lei possibilitou a instalação portuária para transporte marítimo sem a obrigatoriedade da movimentação de carga própria, ou seja, na vigência da lei. 8.630/1993 (federal) só se permitia terminais de uso privativo<sup>81</sup> para movimentação de carga própria da empresa, atrelada a sua atividade empresarial.

Agora, independe a natureza da carga, permitindo-se a qualquer interessado explorar o serviço de transporte marítimo a partir da obtenção de autorização de instalação portuária de uso privado.

Por isso, reafirma-se a oportuna situação trazida pela nova lei em relação ao modelo de transporte proposto neste trabalho, uma vez que se trata essencialmente do transporte de carga de terceiros, sem perder de vista, obviamente, o transporte de passageiros.

Nos termos da nova legislação de regência, sendo o modelo de transporte aqui debatido constitucionalmente uma modalidade de transporte público, de um lado, deverá o empreendedor obter concessão quando pretenda operar em linhas regulares a prestação do serviço de transporte aquaviário quando associado à exploração de infraestrutura portuária pública, no caso dos portos e das instalações portuárias localizadas dentro dos portos organizados.

De outro lado, deverá o empreendedor obter autorização quando a exploração do serviço de transporte aquaviário não envolver à exploração de infraestrutura pública, sendo necessário neste caso, que ainda se obtenha autorização para a instalação e exploração de terminal de uso privado ou instalação portuária de turismo, neste caso localizados fora da área de porto organizado, nos termos da legislação específica.

A verificação sobre possibilidade jurídica da implantação do modelo de transporte proposto depende, portanto, da análise sobre o que dispõe a lei 12.815/2013 e seus regulamentos correspondentes, em relação à exploração dos portos e instalações portuárias.

---

<sup>81</sup> Terminal de Uso Privativo era a nomenclatura então adotada, passando ser chamado de Terminal de Uso Privado com a vigência da nova Lei dos Portos.

Em primeiro lugar trataremos da concessão de porto organizado e do arrendamento de instalação portuária para posteriormente analisar o que dispõe a lei sobre autorização de instalações portuárias privadas.

Quanto à hipótese da empresa de navegação vislumbrar a operação de suas atividades na área do porto organizado, mediante a utilização de infraestrutura pública, portanto, o regime a se observar é o da concessão de área do porto organizado, ou arrendamento de instalação portuária (pública) e o regime imposto é o prescrito no artigo 4º ao 7º da Lei 12.815/2013.

Nos termos do artigo 4º da lei em comento, e em observância ao artigo 175 da Constituição Federal, a concessão e o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária serão realizados mediante a celebração de contrato, sempre precedida de licitação, em conformidade com o disposto nesta Lei e no seu regulamento<sup>82</sup>.

A licitação em questão – para a concessão e para o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária – será regida pelo disposto na Lei n. 12.815, de 2013, na Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, no Decreto 8.033/2013 e, subsidiariamente, no Decreto no 7.581, de 11 de outubro de 2011.<sup>83</sup>

O artigo 5º da lei n. 12.815/2013 traz as cláusulas essenciais aos contratos de concessão e arrendamento do porto público, *in litteris*:

Art. 5º São essenciais aos contratos de concessão e arrendamento as cláusulas relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo;

II - ao modo, forma e condições da exploração do porto organizado ou instalação portuária;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada, assim como às metas e prazos para o alcance de determinados níveis de serviço;

IV - ao valor do contrato, às tarifas praticadas e aos critérios e procedimentos de revisão e reajuste;

V - aos investimentos de responsabilidade do contratado;

VI - aos direitos e deveres dos usuários, com as obrigações correlatas do contratado e as sanções respectivas;

VII - às responsabilidades das partes;

VIII - à reversão de bens;

IX - aos direitos, garantias e obrigações do contratante e do contratado, inclusive os relacionados a necessidades futuras de suplementação, alteração e expansão da atividade e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação das instalações;

---

<sup>82</sup> Trata-se do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013. Regulamenta o disposto na Lei no 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Consubstancia sobretudo os pormenores do procedimento licitatório relativo à matéria portuária.

<sup>83</sup> Redação dada pelo art. 5º do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013.

- X - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos e dos métodos e práticas de execução das atividades, bem como à indicação dos órgãos ou entidades competentes para exercê-las;
- XI - às garantias para adequada execução do contrato;
- XII - à responsabilidade do titular da instalação portuária pela inexecução ou deficiente execução das atividades;
- XIII - às hipóteses de extinção do contrato;
- XIV - à obrigatoriedade da prestação de informações de interesse do poder concedente, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e das demais autoridades que atuam no setor portuário, inclusive as de interesse específico da Defesa Nacional, para efeitos de mobilização;
- XV - à adoção e ao cumprimento das medidas de fiscalização aduaneira de mercadorias, veículos e pessoas;
- XVI - ao acesso ao porto organizado ou à instalação portuária pelo poder concedente, pela ANTAQ e pelas demais autoridades que atuam no setor portuário;
- XVII - às penalidades e sua forma de aplicação; e
- XVIII - ao foro.

É de se frisar que, em se tratando de exploração de bem público mediante licitação, a natureza que se reveste o contrato de concessão é o do regime de direito público. Sendo assim, verifica-se no teor das cláusulas essenciais ao contrato a condição de primazia do interesse público na execução do contrato, bem como nos critérios licitatórios.

Adiante, o artigo 6º, por sua vez, consubstancia as diretrizes gerais dos critérios nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento. Cumpre repisar o exposto em nota de rodapé, de que os pormenores licitatórios são regulamentados pelo Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013.

Art. 6º Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, **de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento.**

§ 1º **As licitações de que trata este artigo poderão ser realizadas na modalidade leilão, conforme regulamento.**

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

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

§ 4º (VETADO).

§ 5º Sem prejuízo das diretrizes previstas no art. 3º, o poder concedente poderá determinar a transferência das competências de elaboração do edital e a realização dos procedimentos licitatórios de que trata este artigo à Administração do Porto, delegado ou não.

§ 6º O poder concedente poderá autorizar, mediante requerimento do arrendatário, na forma do regulamento, expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto

organizado, sempre que a medida trouxer comprovadamente eficiência na operação portuária. [Grifou-se]

Conforme exposto, o dispositivo citado traz o critérios gerais a serem observados para julgamento das propostas na licitação, bem como prevê a possibilidade da realização de licitação na modalidade de leilão, apesar de que as licitações adotarão preferencialmente os modos de disputa aberto ou combinado.<sup>84</sup>

Ademais, o mesmo dispositivo, nos parágrafos seguintes, expressamente delega à ANTAQ poder para realizar os procedimentos licitatórios, inclusive a elaboração de edital, segundo as diretrizes do poder concedente, no caso a União.

Uma vez que a análise mais aprofundada sobre os critérios de julgamento pormenorizados desde o edital de licitação ao procedimento licitatório em si configurariam uma dilatação da abrangência do objeto de estudo deste trabalho, cumpre apenas evidenciar que estes estão previstos nos artigos 8º ao 18 do Decreto n. 8.033/2013, aplicando-se em alguns detalhes procedimentais a Lei Lei no 12.462, de 2011, e na Lei nº 8.666, de 1993.

Contudo é de se destacar que, para a qualificação técnica nas licitações de arrendamento, o edital poderá estabelecer que o licitante assumo o compromisso de (I) - obter sua pré-qualificação como operador portuário perante a administração do porto; ou (II) - contratar um operador portuário pré-qualificado perante a administração do porto para o desempenho das operações portuárias, sem prejuízo do integral cumprimento das metas de qualidade e de outras obrigações estabelecidas no contrato, haja vista a importância desta atividade na prestação do serviço de transporte.<sup>85</sup>

Superado os procedimentos licitatórios, à empresa vencedora os contratos de concessão e de arrendamento terão prazo de até vinte e cinco anos, prorrogável uma única vez, por período não superior ao originalmente contratado, a critério do poder concedente e constaram as cláusulas elencados no supracitado artigo 5º da Lei. 12.815/2013.

Além das referidas cláusulas, o objeto do contrato de concessão poderá abranger (I) - o desempenho das funções da administração do porto e a exploração direta e indireta das instalações portuárias; (II) - o desempenho das

---

<sup>84</sup> Art. 12, parágrafo único, Decreto 8.033/2013.

<sup>85</sup> Art. 10, Decreto 8.033/2013.

funções da administração do porto e a exploração indireta das instalações portuárias, vedada a sua exploração direta; (III) - o desempenho, total ou parcial, das funções de administração do porto, vedada a exploração das instalações portuárias.

Em relação à passageiros, não há exigências excepcionais, salienta-se a definição legal contida na lei, a qual insere o terminal para transporte de passageiros dentro da conceituação de porto organizado e instalações portuárias, devendo portanto serem observados os critérios de julgamento do licitatório quando da habilitação da empresa.

Diante do exposto, tem por demonstrado o respaldo e disposições legais pertinentes ao uso de espaços dentro da área do porto organizado, mediante concessão ou arrendamento, para fins de exploração do serviço de transporte marítimo, evidenciando a viabilidade jurídica para o modelo de transporte proposto.

Na outra ponta, com inovações trazidas pela publicação da lei 12.812/2013 (federal), existe a possibilidade da exploração de **terminais portuários de uso privado (TUP)**, localizados em terrenos particulares fora da área do porto organizado, conforme prescreve os artigos 8º a 13 da mesma lei, bem como regulamentado pelo Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, Lei 10.233/2010, Resolução-ANTAQ nº 3.290/2014.

Nos termos do artigo 8º, serão exploradas mediante autorização – precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público – as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, compreendendo as seguintes modalidades: terminal de uso privado; estação de transbordo de carga; instalação portuária pública de pequeno porte; instalação portuária de turismo.

A autorização de instalação portuária será formalizada por meio de contrato de adesão, que conterà as cláusulas essenciais previstas no caput do art. 5º da lei 12.815/2013 (com exceção daquelas previstas em seus incisos IV e VIII) e terá prazo de até 25 anos<sup>86</sup>, prorrogável por períodos sucessivos, desde que (I) a atividade portuária seja mantida; e (II) o autorizatário promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias, na forma do regulamento.

Os interessados em obter a autorização de instalação portuária poderão requerê-la à ANTAQ a qualquer tempo<sup>87</sup>, na forma do regulamento, ou

---

<sup>86</sup> Art. 8º, § 1º e § 2º, da Lei 12.915/2013

<sup>87</sup> Art. 8º, § 1º e § 2º, da Lei 12.915/2013

habilitar-se após a chamada ou anúncio público, apresentando os seguintes documentos<sup>88</sup>:

I - memorial descritivo das instalações, com as especificações estabelecidas pela ANTAQ, que conterà, no mínimo:

- a) descrição da poligonal das áreas por meio de coordenadas georreferenciadas, discriminando separadamente a área pretendida em terra, a área pretendida para instalação de estrutura física sobre a água, a área pretendida para berços de atracação e a área necessária para a bacia de evolução e para o canal de acesso;
- b) descrição dos acessos terrestres e aquaviários existentes e a serem construídos;
- c) descrição do terminal, inclusive quanto às instalações de acostagem e armazenagem, seus berços de atracação e finalidades;
- d) especificação da embarcação-tipo por berço;
- e) descrição dos principais equipamentos de carga e descarga das embarcações e de movimentação das cargas nas instalações de armazenagem, informando a quantidade existente, capacidade e utilização;
- f) cronograma físico e financeiro para a implantação da instalação portuária;
- g) estimativa da movimentação de cargas ou passageiros; e
- h) valor global do investimento; e

II - título de propriedade, inscrição de ocupação, certidão de aforamento ou contrato de cessão sob regime de direito real, ou outro instrumento jurídico que assegure o direito de uso e fruição do da área.

Parágrafo único. Recebido o requerimento de autorização, a ANTAQ deverá:

I - publicar em seu sítio eletrônico, em até cinco dias, a íntegra do conteúdo do requerimento e seus anexos; e

II - desde que a documentação esteja em conformidade com o disposto no caput, promover, em até dez dias, a abertura de processo de anúncio público, com prazo de trinta dias, a fim de identificar a existência de outros interessados em autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes.

Ainda, no caso de instalações portuárias voltadas ao transporte de passageiros, nos termos do artigo 4º da Resolução n 3.290/2014 da ANTAQ, o memorial descritivo do requerimento deverá ainda contemplar:

I - áreas adequadamente dimensionadas para atender aos fluxos previstos de passageiros e cargas;

II - segregação das áreas de embarque e desembarque de passageiros daquelas destinadas à movimentação e armazenagem de carga; uso compartilhado com separação física entre ambas; ou estabelecimento de procedimento específico para operação não simultânea;

III - plataforma para embarque e desembarque de passageiros com piso plano e antiderrapante;

IV - instalações para venda de passagens e atendimento aos passageiros;

---

<sup>88</sup> Rol apresentado pelo artigo 27 do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013.

- V - áreas de espera abrigadas e providas de assentos; VI - instalações sanitárias para uso geral;
- VII - acessibilidade e atendimento prioritário nos termos da legislação em vigor; e
- VIII - iluminação, sinalização e comunicação para orientação de entrada, circulação e saída de passageiros, tripulantes e, quando couber, de veículos.

Recebido o requerimento de autorização de instalação portuária, a ANTAQ deverá publicar o extrato do requerimento, inclusive na internet, e promover a abertura de processo de anúncio público, com prazo de 30 (trinta) dias, para identificar a existência de outros interessados na obtenção de autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes, os quais deverão apresentar o mesmos documentos exigidos no requerimento.<sup>89</sup>

A ANTAQ, por determinação do poder concedente, poderá a qualquer momento e em consonância com as diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário, proceder à abertura de processo de chamada pública para identificar a existência de interessados na obtenção de autorização de instalação portuária, na forma do regulamento e observado o prazo previsto no inciso II do § 1º do art. 9º.

Conforme prescreve o artigo 11 da lei 12.815/2013 o instrumento da abertura de chamada ou anúncio público indicará obrigatoriamente os seguintes parâmetros: (I) a região geográfica na qual será implantada a instalação portuária; (II) o perfil das cargas a serem movimentadas; e (III) a estimativa do volume de cargas ou de passageiros a ser movimentado nas instalações portuárias.<sup>90</sup>

Ainda sobre o instrumento de abertura da chamada, em complementação, exige o regulamento quanto ao perfil das cargas que o especifique conforme uma ou mais das seguintes modalidades: (I) - granel sólido; (II) - granel líquido e gasoso; (III) carga geral; ou (IV) - carga containerizada.<sup>91</sup>

Quanto ao que cabe ao interessado, este deverá apresentar título de propriedade, inscrição de ocupação, certidão de aforamento, cessão de direito real ou outro instrumento jurídico que assegure o direito de uso e fruição do respectivo terreno, além de outros documentos previstos no instrumento de abertura.

---

<sup>89</sup> Art. 9º, § 1º, incisos I e II da Lei 12.915/2013 e Art. 29 §3º, Decreto n. 8.033/2013.

<sup>90</sup> Exigências em iguais termos na Resolução n 3.290/2014 da ANTAQ.

<sup>91</sup> Art. 2º, § 1º, Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013.

De acordo com o parágrafo terceiro do artigo 8º, é a ANTAQ o órgão competente a adotar as medidas para assegurar o cumprimento dos cronogramas de investimento previstos nas autorizações e poderá exigir garantias ou aplicar sanções, inclusive a cassação da autorização.

Encerrado o processo de chamada pública, o poder concedente deverá analisar a viabilidade locacional das propostas e sua adequação às diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário.<sup>92</sup>

É de se frisar, que poderão ser expedidas diretamente, independente da realização de processo seletivo público, as autorizações de instalação portuária quando: (I) o processo de chamada ou anúncio públicos for concluído com a participação de um único interessado; ou (II) não existir impedimento locacional à implantação concomitante de todas as instalações portuárias solicitadas.

Em todo caso – seja pela exploração do serviço de transporte marítimo mediante a utilização de infraestrutura (concessão ou arrendamento do porto público), ou pela autorização de instalação de terminal portuário privado – a celebração do contrato de concessão ou arrendamento e a expedição de autorização serão precedidas de: (I) - consulta à autoridade aduaneira; (II) - consulta ao respectivo poder público municipal; e (III) - emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento.

Superados todos os requisitos, estará a empresa brasileira da navegação apta a explorar o serviço de transporte de passageiros e cargas, inclusive veículos, na navegação de cabotagem.<sup>93</sup>

## 5. CONCLUSÃO

Para além das questões abrangentes de aspectos de desenvolvimento sócio-econômico do Brasil, pelas quais concluiu-se pela existência de um longo período de estagnação do desenvolvimento deste estratégico setor econômico do transporte nacional – de pessoas e mercadorias pela navegação de cabotagem – devido a falta de investimentos em infra-estrutura e o alto custo e encargos operacionais. Ainda assim, com todas as carências do setor, o modal em questão é

---

<sup>92</sup> Art. 30, Decreto n. 8.033/2013. E seu parágrafo único: Para os fins deste Decreto, considera-se viabilidade locacional a possibilidade de implantação física de duas ou mais instalações portuárias na mesma região geográfica que não gere impedimento operacional a qualquer uma delas.

<sup>93</sup> Sem perder de vista a limitação (superável) constante da Resolução 1.886/2010 da ANTAQ



uma alternativa viável, em termos sociais e econômicos, para o transporte de passageiros e cargas leves entre os portos, haja vista a superior eficiência energética e concentração populacional no litoral brasileiro.

A questão é que, para real viabilidade de investimentos no setor e, sobretudo, no transporte misto de passageiros e cargas, tem-se por necessário a existência de um respaldo político estratégico para o setor aquaviário, caso contrário, a iniciativa permanecerá acomodada no modal rodoviário e na custosa exploração da malha viária nacional.

Por outro lado, verifica-se, atualmente, uma crescente injeção de investimentos constantes por parte do governo, relacionados aos recentes avanços do petróleo pré-sal, desta forma, a iniciativa privada ao se sentir amparada pela administração pública tem feito investimentos bilionários em estaleiros para atender as novas demandas da Petrobrás e da Transpetro, impulsionando, desta maneira, a indústria naval. Esse novo contexto erige uma nova perspectiva para o setor de transporte aquaviário.

Como resultado da pesquisa acerca da viabilidade/possibilidade jurídica de implementação do transporte misto de passageiros e cargas na navegação de cabotagem, verificou-se a existência de todo respaldo jurídico no que concerne à regulação na outorga, legislação federal que atribui à ANTAQ competência para editar normas nesta área, da prestação de serviço de transporte aquaviário, envolvendo toda a esfera da Empresa Brasileira de Navegação, afretamento de embarcações e Registro Especial Brasileiro, contratos de transporte, bem como quanto às possibilidades de exploração portuária tanto pública quanto privada.

No entanto, em sede administrativa, no âmbito das atribuições da ANTAQ, no que se refere ao objeto do trabalho, foi expedida por este órgão apenas a Resolução 2.510/2012 - que regula o acesso ao mercado de transporte aquaviário e estabelece critérios para obter a outorga de autorização para operar no transporte aquaviário (nas modalidades de longo curso e cabotagem) – ocorre que, referida norma não trata especificamente da questão do transporte de passageiros, e tampouco do transporte misto, deixando uma “lacuna” a ser preenchida, já que modalidade específica de transporte aqui proposta demanda padrões técnicos próprios desde operacionais, de gestão, segurança, prevenção de acidentes e danos ambientais.

Quanto ao transporte de passageiros na navegação de cabotagem, existe nos quadros de resoluções da ANTAQ a Resolução nº 1.886/2010, a qual determina o arquivamento da proposta de norma para disciplinar a outorga de

autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros nas navegações de longo curso e cabotagem, em decorrência da inexistência de demanda, devendo a Superintendência de Navegação Marítima e de Apoio manter o acompanhamento da evolução do mercado de transportes de passageiros por via marítima, de modo a orientar a eventual retomada do processo de aprovação da Norma pela Diretoria Colegiada da ANTAQ.

Assim, diante deste cenário, verifica-se que o respaldo jurídico-legal para implementação do modal proposto existe, mas encontra-se estagnado, aguardando impulso por parte de uma demanda, originária do mercado, leia-se iniciativa privada. De outro lado, a iniciativa privada mantém-se inerte, diante da inexistência de um plano político e estratégico robusto que conforte empreendedores para o direcionamento de investimentos no setor, o qual somente ocorrerá com a quebra de um paradigma cultural para qual a matriz de transportes brasileira fora politicamente levada, qual seja a da predominância rodoviária.

É de se frisar, por fim, que os últimos acontecimentos e descobertas na área do pré-sal trazem novo fôlego ao setor de navegação marítima, sendo possível que em consequência dos grandes investimentos em estaleiros, instalações offshore, bem como instalações portuárias possam, gradativamente, botar em evidência a grande viabilidade econômica do transporte marítimo de passageiros e cargas leves na navegação de cabotagem, gerando o impulso necessário para que as autoridades administrativas e setor privado dediquem-se a desenvolver o setor marítimo no Brasil.

## 7. REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de 1969 – Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. 2. E. Rio de Janeiro: Forense, 2004. P. 2 e 3.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO. Lei de Criação, Regulamento, Regimento Interno.  
<http://www.ANTAQ.gov.br/Portal/Institucional.asp>.

\_\_\_\_\_. *Medidas para fomentar o transporte aquaviário no tocante às navegações de cabotagem e interior, assim como no âmbito dos portos*. Brasília: ANTAQ, 2007.

\_\_\_\_\_. *Panorama aquaviário*: ANTAQ. Brasília: ANTAQ, 2007.

\_\_\_\_\_. ANTAQ, 2012. *Panorama da Navegação Marítima e de Apoio*. [Online] Disponível em:

<http://www.ANTAQ.gov.br/Portal/pdf/BoletimPortuario/PanoramaNavegacaoMaritimaApoio2012.pdf> [Accessed 25 março 2014].

\_\_\_\_\_. ANTAQ, 2013. *Carta de Serviços*. [Online] Disponível em: [http://www.ANTAQ.gov.br/Portal/pdf/Carta\\_de\\_Servicos\\_2013v2.pdf](http://www.ANTAQ.gov.br/Portal/pdf/Carta_de_Servicos_2013v2.pdf). [Accessed 27 março 2014].

BOTELHO, Martinho Martins. *Coletânea de Legislação Brasileira de Direito Marítimo e Portuária*. Lex Editora S.A. São Paulo, 2008.

BURLAMAQUI, Armando. *A marinha mercante brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918. Disponível em: [http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58%3Aconsideracoes-gerais&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1](http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=58%3Aconsideracoes-gerais&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1). Acesso em: 22/05/2015.

BRANCO, A. M., 2012. O Transporte Aquaviário no Brasil. *Revista Tecnológica*, Edição 204, p. 100.

BRASIL. Lei 3381 DE 24 DE ABRIL DE 1958. Cria o Fundo da Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 10.893, DE 13 DE JULHO DE 2004: Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante – FMM e dá outras providências. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 556 de 25 de JUNHO de 1850. CÓDIGO COMERCIAL DE 1850. Parte não revogada. Livro II, relativo ao comércio marítimo.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 9.432, DE 8 DE JANEIRO DE 1997: Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. DOU 09.01.97. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.611/98. Dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.537. Lesta, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2596.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2596.htm) Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.180 de 1954. Lei Orgânica do Tribunal Marítimo. Brasília, 1954.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.652/88. Lei de Registro da Propriedade Marítima. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Transportes, 2013. *Plano Hidroviário Estratégico*. [Online]. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1381776889.pdf>. [Accessed 28 março 2014].

\_\_\_\_\_. O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País. Cembra, coord. Luiz Philippe da Costa Fernandes, prep. Lucimar Luciano de Oliveira. – 2. ed., rev. e ampl. Niterói, RJ : BHMN, 2012. p. 174

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT).

CASTRO JR., Osvaldo Agripino de; PASOLD, Cesar Luiz. Direito portuário, regulação e desenvolvimento. Belo Horizonte: FORUM, 2010.

CARDOSO, A. F. Integração física e convergência política: desafios para uma integração da América do Sul. AURORA: Revista digital de Arte, Mídia e Política, n. 1, pp. 23-36, dezembro de 2007.

COSTA, Francisco Syllas Machado. Importação de embarcações usadas para transporte de cargas e passageiros na navegação de cabotagem. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3809, 5 dez. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26008>>. Acesso em: 6 maio 2015.

OCTAVIANO MARTINS, Eliane Maria. Curso de Direito Marítimo, volume I: teoria geral. 4. Ed. Barueri: Manole, 2013.

PAOLIELLO, Eduarda Reuter. Análise dos aspectos concorrenciais no âmbito da lei 12.815/2013. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1o quadrimestre de 2014. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

RAMONIGA, Miriam. Direito Portuário no Brasil e Sua Regulação sob o Enfoque do Liberalismo Político e Econômico. Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, São Paulo, v. 2, n. 12, p.69-86, fev. 2013.

Revista Produção Online. Florianópolis, SC, v.11, n. 2, p. 595-617, abr./jun., 2011.

Trajatória da Marinha Mercante Brasileira: A Expansão - 1941 a 1989. Disponível em:

[http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106%3Aexpansao&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1](http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=106%3Aexpansao&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1). Acesso em: 18/05/2015.

Transporte Aquaviário: História e evolução do transporte aquaviário. Disponível em: <https://portogente.com.br/portopedia/transporte-aquaviario-76574>. Acesso em 15/05/2015.

Transporte Aquaviário: Panorama histórico brasileiro. Disponível em: <https://portogente.com.br/portopedia/transporte-aquaviario-76574>. Acesso em 15/05/2015.

# **ANEXO I**



Superintendência de Regulação -SRG

Despacho nº 111/2015/SRG

Brasília, 13 de abril de 2015.

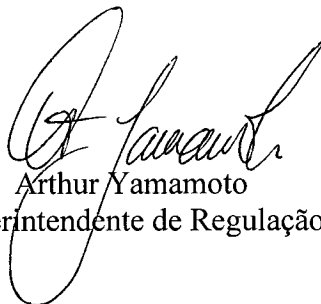
**Assunto: Solicitação de informação sobre regulamentação do transporte de passageiros na navegação de cabotagem**

Referência: ESIC-000151-2015-ANTAQ

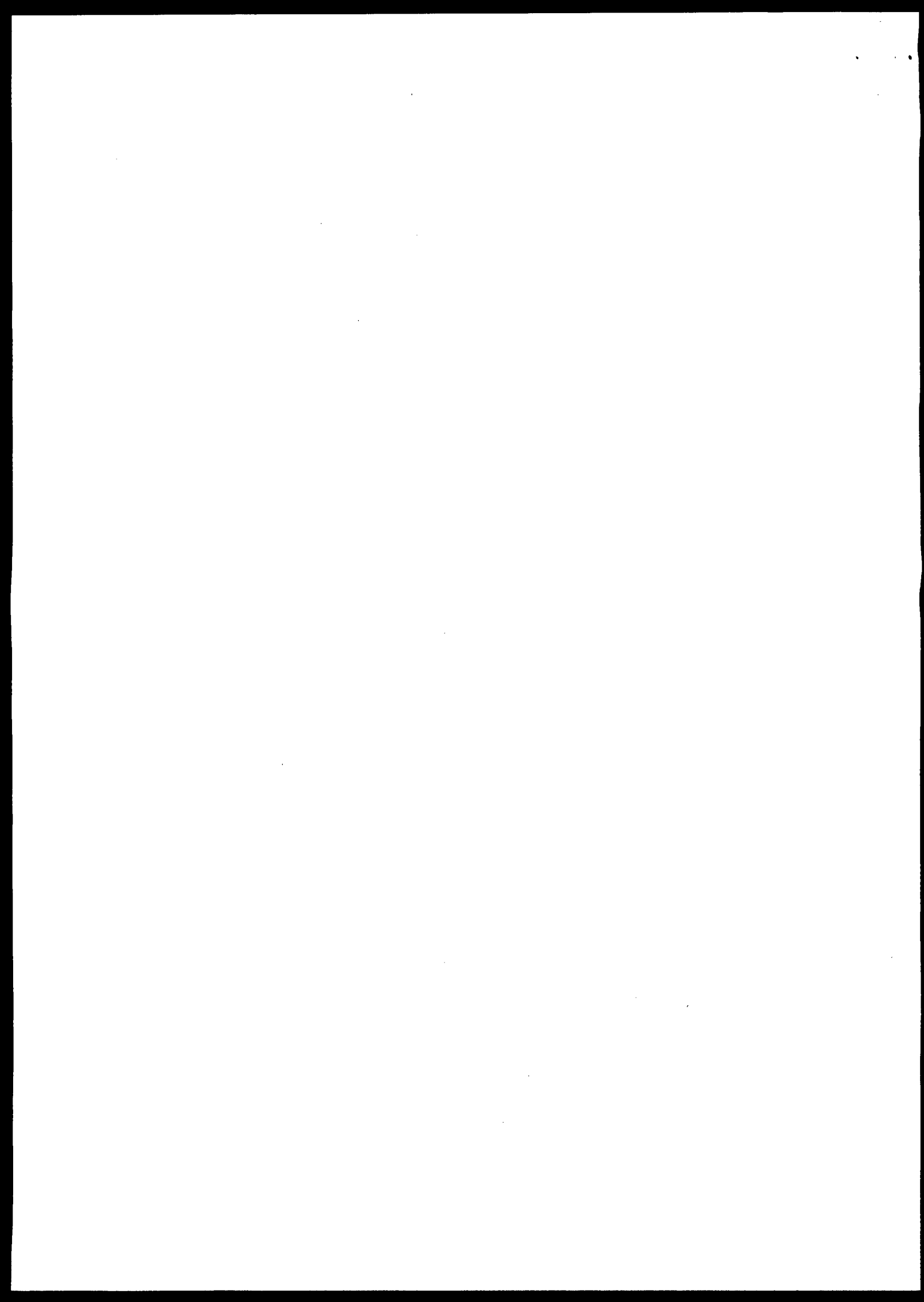
À CGD,

Encaminho resposta ao ESIC-000151-2015-ANTAQ registrada no documento OUTR-000006-2015-GRM.

Atenciosamente,



Arthur Yamamoto  
Superintendente de Regulação







Superintendência de Regulação - SRG  
Gerência de Regulação da Navegação Marítima - GRM

OUTR – 00006-2015-GDM

Brasília, 10 de abril de 2015.

**Consulta:** ESIC-000151-2015-ANTAQ

**Solicitante:** Igor Marques

## SOLICITAÇÃO

*“A O comando da Lei nº 10.233/01 de 05 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre é bastante claro quanto à competência da ANTAQ em regular o transporte de passageiros.*

*Nessa esteira, a Agência editou a Resolução nº 2510-ANTAQ, de 25 de junho de 2012, que trata da autorização pessoa jurídica que tenha por objeto o transporte aquaviário, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, para operar na navegação de cabotagem, dentre outras.*

*Contudo, é mister observar que as características da operação, bem como a embarcação a ser utilizada são fatores essenciais ao devido enquadramento da modalidade de outorga.*

*Em relação a passageiros, outros normativos da Agência e respectivas alterações abordam esse tipo de transporte, dentre eles:*

- *Resolução nº 912-ANTAQ, de 23 de novembro de 2007;*
- *Resolução nº 1274-ANTAQ, de 03 de fevereiro de 2009;*
- *Resolução nº 3285-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2014.*

*No entanto, os referidos normativos fazem menção tão somente ao transporte de passageiros e cargas (inclusive veículos) na navegação de travessia e na navegação longitudinal interior, ou seja, ao longo de rios e lagos, restringindo a hipótese da navegação marítima ao longo da costa.*

*Assim, tendo em vista o que dispões o art. 14, §2º da lei nº 10.233/2010: é vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente.*

*Bem como o teor da Resolução nº 1886-ANTAQ, DE DEZEMBRO DE 2010.*

*É correto afirmar que inexistente viabilidade jurídica para se implementar a modalidade de transporte em questão?*

*Em caso afirmativo, qual seria o procedimento adequado para impulsionar a Antaq a fim de normatizar a autorização do serviço de transporte em questão, e torna-lo juridicamente possível??*

*Em caso negativo, qual normativo viabiliza a modalidade de transporte em questão?”*

## RESPOSTA SUGERIDA

Prezado Consulente,

Conforme foi explicitado na resposta ao ESIC-000097-2015-ANTAQ, demandado por Vossa própria Senhoria, existe viabilidade jurídica para implementar a modalidade de transporte em questão. Entretanto, não verificamos atualmente demanda,

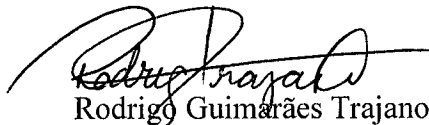
nem viabilidade econômica para o transporte regular de passageiros na cabotagem, entre diferentes Estados da Federação, ou no longo curso.

A leitura do art. 1º da Resolução nº 1.886-ANTAQ é clara e objetiva no sentido de que apenas se determinou o arquivamento de uma proposta de norma em decorrência de inexistência de demanda por tais outorgas, proposta essa que deverá ser retomada caso se constate o surgimento dessa demanda no mercado:

*“Art. 1º Determinar o arquivamento da proposta de norma para disciplinar a outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros nas navegações de longo curso e cabotagem em decorrência da inexistência de demanda, devendo a Superintendência de Navegação Marítima e de Apoio manter o acompanhamento da evolução do mercado de transportes de passageiros por via marítima, de modo a orientar a eventual retomada do processo de aprovação da Norma pela Diretoria Colegiada”.*

Caso alguma empresa manifeste formalmente seu interesse de explorar a modalidade de transporte em questão, encaminhando dados sobre região a geográfica ou sobre rotas onde pretende atuar, estimativas de movimentação de pessoas, frequência de viagens e outros dados que julgar convenientes, ou a ANTAQ identifique a necessidade de normativo sobre o assunto, a proposta de norma será desarquivada e prosseguirá o procedimento padrão com vistas a promulgar normativo sobre a questão.

Atenciosamente,



Rodrigo Guimarães Trajano  
Gerente de Regulação da Navegação Marítima - Substituto

Despacho nº 1072/2015/SRG

**Documento:** ESIC-000151-2015-ANTAQ

**Assunto:** Solicitação de informação sobre regulamentação do transporte de passageiros na navegação de cabotagem

**Interessado:** Igor Marques

À GRM,

Para análise e manifestação acerca da solicitação de informação a respeito da regulamentação do transporte de passageiros na navegação de cabotagem brasileira, realizada pelo Sr. Igor Marques por meio do ESIC-000151-2015-ANTAQ, observando o prazo estipulado para atendimento da demanda.

Brasília, 09 de abril de 2015

  
Arthur Yamamoto  
Superintendente de Regulação

*Ao servidor Fábio Bonifácio,  
favor minutar a resposta a essa  
pergunta*

*att. Rodrigo Trajano  
10/04/2015*

*Ao GRM,  
Em atendimento, segue anexa uma sugestão  
de minuta, solicitando-se a existência de ESIC  
anterior desse mesmo interessado sobre o mesmo assunto.  
Em 10/04/2015.*

*Fábio A. M. Bonifácio*  
Especialista em Regulação

EM BRANCO



**Superintendência de Regulação - SRG**  
**Gerência de Regulação da Navegação Marítima - GRM**

OUTR – 0000\_\_-2015-GRM

Brasília, \_\_\_ de abril de 2015.

**Consulta:** ESIC-000151-2015-ANTAQ

**Solicitante:** Igor Marques

### **SOLICITAÇÃO**

*“A O comando da Lei nº 10.233/01 de 05 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre é bastante claro quanto à competência da ANTAQ em regular o transporte de passageiros.*

*Nessa esteira, a Agência editou a Resolução nº 2510-ANTAQ, de 25 de junho de 2012, que trata da autorização pessoa jurídica que tenha por objeto o transporte aquaviário, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, para operar na navegação de cabotagem, dentre outras.*

*Contudo, é mister observar que as características da operação, bem como a embarcação a ser utilizada são fatores essenciais ao devido enquadramento da modalidade de outorga.*

*Em relação a passageiros, outros normativos da Agência e respectivas alterações abordam esse tipo de transporte, dentre eles:*

- *Resolução nº 912-ANTAQ, de 23 de novembro de 2007;*
- *Resolução nº 1274-ANTAQ, de 03 de fevereiro de 2009;*
- *Resolução nº 3285-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2014.*

*No entanto, os referidos normativos fazem menção tão somente ao transporte de passageiros e cargas (inclusive veículos) na navegação de travessia e na navegação longitudinal interior, ou seja, ao longo de rios e lagos, restringindo a hipótese da navegação marítima ao longo da costa.*

*Assim, tendo em vista o que dispões o art. 14, §2º da lei nº 10.233/2010: é vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente.*

*Bem como o teor da Resolução nº 1886-ANTAQ, DE DEZEMBRO DE 2010.*

*É correto afirmar que inexistente a viabilidade jurídica para se implementar a modalidade de transporte em questão?*

*Em caso afirmativo, qual seria o procedimento adequado para impulsionar a Antaq a fim de normatizar a autorização do serviço de transporte em questão, e torna-lo juridicamente possível??*

*Em caso negativo, qual normativo viabiliza a modalidade de transporte em questão?”*

### **RESPOSTA SUGERIDA**

Prezado Consulente,

A presente solicitação consta de uma cópia incompleta (omitindo pontos importantes) de uma resposta anterior desta ANTAQ ao ESIC-000097-2015-ANTAQ, demandado por Vossa própria Senhoria.



**Superintendência de Regulação - SRG**  
**Gerência de Regulação da Navegação Marítima - GRM**

A viabilidade jurídica questionada encontra-se sobejamente consubstanciada nos dispositivos legais já mencionados na resposta ao supracitado ESIC que Vossa Senhoria omitiu ao copiá-la de forma incompleta na presente demanda. Veja-se:

O comando da Lei nº 10.233/01 de 05 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre é bastante claro quanto à competência da ANTAQ em regular o transporte de passageiros, especialmente nos termos dos seguintes trechos:

- Art. 13, Inciso V, alínea b;
- Art. 14, Inciso III, alínea e;
- Art. 20, Inciso II, alínea a;
- Art. 23, Inciso I;
- Art. 27, Incisos IV, V e XXIV.

Por sua vez, a simples leitura do art. 1º da Resolução nº 1.886-ANTAQ é clara e objetiva no sentido de que apenas se determinou o arquivamento de uma proposta de norma em decorrência de inexistência de demanda por tais outorgas, proposta essa que deverá ser retomada caso se constate o surgimento dessa demanda no mercado.

Por fim, alertamos à Vossa Senhoria que por meio deste canal não atenderemos a pedidos de informação desproporcionais, desarrazoados, ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, conforme previsto no art. 13 do Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012.

Atenciosamente,

Rodrigo Guimarães Trajano  
Gerente de Regulação da Navegação Marítima - Substituto



Secretaria-Geral  
Coordenadoria de Gestão de Documentos

**DESPACHO**

**ESIC-000151-2015-ANTAQ** – Protocolo 50650000952201531

Interessados: Igor Marques

Assunto: **Solicitação de Informação**

À SOG,

Encaminho o presente ESIC para manifestação acerca do atendimento à solicitação de informações, conforme relatório anexo.

Caso a ANTAQ não tenha competência para responder esta solicitação ou o pedido seja desarrazoado, assim poderá ser respondido este ESIC.

**Os pedidos e respostas registrados no e-SIC serão disponibilizados pela CGU para consulta aberta com o objetivo de ampliar a publicação proativa de informações públicas no Poder Executivo Federal, desde que não contenham informações pessoais ou protegidas por outras hipóteses de sigilo.**

**Este pedido de acesso ou sua respectiva resposta contém informações sujeitas à restrição de acesso, conforme previsto na Lei 12.527/2011? Caso a informação não seja classificada, presume-se que seja ostensiva.**

Sim     Não

Solicita-se apreciar o sigilo da informação e havendo negativa de acesso em virtude de classificação quanto ao grau de sigilo nos termos da Resolução nº 2578-ANTAQ, que seja encaminhado à CGD/SGE cópia do respectivo Termo de Classificação da Informação - TCI anexado à informação classificada, em conformidade com o art. 19 do Decreto nº 7724/12, juntamente com o despacho da autoridade indeferindo o pedido.

De acordo com o art. 11 da Lei nº 12.527/2011, em caso de informação disponível o atendimento é imediato. Não sendo possível, o prazo de atendimento é de até 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10 dias mediante justificativa.

Em caso de negativa de acesso baseado em legislações específicas, encaminhar despacho informando a justificativa legal.

Brasília, 06/04/2015.

  
**VINÍCIUS DOS SANTOS LIMA**  
COORDENADOR DE GESTÃO DE DOCUMENTOS

EM BRANCO



## Dados do Pedido

Protocolo 50650000952201531  
Solicitante Igor Marques  
Data de abertura 05/04/2015 16:43  
Orgão Superior Destinatário MT – Ministério dos Transportes  
Orgão Vinculado Destinatário ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
Prazo de atendimento 27/04/2015  
Situação Em Tramitação  
Status da Situação Pedido Registrado  
Forma de recebimento da resposta Pelo sistema (com avisos por email)  
Resumo Autorização transporte de passageiros e cargas (inclusive veículos) navegação de cabotagem brasileira.

Detalhamento O comando da Lei nº 10.233/01 de 05 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre é bastante claro quanto à competência da ANTAQ em regular o transporte de passageiros.

Nessa esteira, a Agência editou a Resolução nº 2510-ANTAQ, de 25 de junho de 2012, que trata da autorização pessoa jurídica que tenha por objeto o transporte aquaviário, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, para operar na navegação de cabotagem, dentre outras.

Contudo, é mister observar que as características da operação, bem como a embarcação a ser utilizada são fatores essenciais ao devido enquadramento da modalidade de outorga.

Em relação a passageiros, outros normativos da Agência e respectivas alterações abordam esse tipo de transporte, dentre eles:

- Resolução n2912-ANTAQ, de 23 de novembro de 2007;
- Resolução n 21274-ANTAQ, de 03 de fevereiro de 2009;
- Resolução n93285-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2014.

No entanto, os referidos normativos fazem menção tão somente ao transporte de passageiros e cargas (inclusive veículos) no navegação de travessia e na navegação longitudinal interior, ou seja, ao longo de rios e lagos, restringindo a hipótese da navegação marítima ao longo da costa.

Assim, tendo em vista o que dispõe o art. 14, § 2º da lei n. 10.233/2010: É vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente.

Bem como o teor da RESOLUÇÃO No 1886- ANTAQ, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2010.

É correto afirmar que inexistente viabilidade jurídica para se implementar a modalidade de transporte em questão?

Em caso afirmativo, qual seria o procedimento adequado para impulsionar a Antaq a fim de normatizar a autorização do serviço de transporte em questão, e torna-lo juridicamente possível??

Em caso negativo, qual normativo viabiliza a modalidade de transporte em questão?

Att,

Igor M

Internet

Origem da Solicitação

## Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
05/04/2015 16:43	Pedido Registrado para o Órgão ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários	SOLICITANTE

