



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

PARECER Nº 322, DE 2021-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 4199, de 2020, da Presidência da República, que *institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar); altera as Leis nºs 5.474, de 18 de julho de 1968, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004; e revoga o Decreto do Poder Legislativo nº 123, de 11 de novembro de 1892, e o Decreto-Lei nº 2.784, de 20 de novembro de 1940, e dispositivos da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001 e das Leis nºs 6.458, de 1º de novembro de 1977, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.483, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, 12.599, de 23 de março de 2012, 12.815, de 5 de junho de 2013 e 13.848, de 25 de junho de 2019.*

I – RELATÓRIO

Vem ao exame deste Plenário, o Projeto de Lei (PL) nº 4.199, de 2020, de autoria do Poder Executivo, que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar). O PL é dividido em duas partes: a primeira trata da implantação do programa (arts. 1 a 17) e a segunda promove alterações na legislação correlata (arts. 18 a 27).

O PL foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados por meio da Mensagem Presidencial nº 443/2020, consoante incisos I e X do art. 22 da Constituição Federal. O Projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados na forma de um substitutivo que foi enviado ao Senado Federal para apreciação desta Casa.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

O PL foi apreciado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em 21/09/2021, que emitiu parecer favorável, acatadas as Emendas nºs 9, 10, 12, 13, 14, 17, 25, 26, 28, 31, 32, 34, 37, 40, e 45 a 57; pelo acolhimento parcial das Emendas nºs 1, 2, 3, 4, 21, 22, 24, 27, 42 e 43; rejeitadas as demais emendas.

Reiteramos, neste parecer, o conteúdo do relatório apresentado no âmbito da CAE, que também foi de nossa autoria.

Os objetivos do Programa BR do Mar são: incrementar a oferta e a qualidade do transporte por cabotagem; incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem; ampliar a disponibilidade de frota no território nacional; incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais; estimular o desenvolvimento da indústria naval nacional de cabotagem; revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval; incentivar as operações especiais de cabotagem e os investimentos decorrentes em instalações portuárias para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira; e otimizar o uso de recursos advindos da arrecadação do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

O PL nº 4.199, de 2020, era aguardado há algum tempo com grande expectativa pelo mercado. De acordo com a própria justificação do projeto, durante a fase de elaboração do texto, foram realizadas diversas reuniões e debates contando com a participação e contribuições dos usuários dos serviços, dos transportadores, de representantes do poder público e privado, de entidades representativas dos trabalhadores, da indústria naval, do Poder Legislativo, entre outros.

Ainda de acordo com o Poder Executivo, como resultado dessas contribuições e a partir da análise de propostas parlamentares em tramitação e estudos técnicos e econômicos existentes sobre o mercado, o PL propõe ajustes na legislação atual para aprimorar a ordenação do transporte aquaviário e para conferir eficácia a instrumentos normativos já disponibilizados pelo legislador ordinário no que se refere à participação de embarcações estrangeiras no transporte de cargas pela cabotagem brasileira.

As diretrizes do BR do Mar são: segurança nacional; estabilidade regulatória; regularidade da prestação das operações de transporte; otimização do uso de embarcações afretadas; equilíbrio da matriz logística brasileira; incentivo



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

ao investimento privado; promoção da livre concorrência; otimização do uso de recursos públicos; contratação e qualificação profissional de marítimos nacionais; inovação, desenvolvimento científico e tecnológico; desenvolvimento sustentável; e transparência e integridade.

Uma das principais mudanças que o PL nº 4.199, de 2020, estabelece é facilitar a expansão das operações de cabotagem e a entrada de novos interessados nesse mercado. Aumenta-se a possibilidade das Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) afretarem embarcações sem a obrigatoriedade de possuírem embarcações próprias, como exigido pela legislação vigente. Esta mudança, no entanto, vem acompanhada de incentivos para que as EBNs mantenham e aumentem a frota própria, o que contribui para um importante aspecto da navegação de cabotagem, que é a disponibilidade do serviço.

O PL altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário para atualizar a definição de termos como “Empresa Brasileira de Navegação” e “Embarcação Brasileira”. Ademais, altera as regras para afretamento de embarcação a casco nu, que passará a ser livre quatro anos após a vigência da lei decorrente do projeto.

A segunda norma alterada é a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, e cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), entre outros órgãos. As alterações ampliam as competências do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que passa a ser responsável por executar, direta ou indiretamente, obras portuárias, especialmente dragagens.

Ainda no âmbito da Lei nº 10.233, de 2001, criam-se mais dois cargos na diretoria da ANTAQ a exemplo do que acontece na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

O PL modifica também a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional do Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM). Entre as propostas, está a ampliação da incidência da alíquota do AFRMM, na navegação fluvial e lacustre, para todas as cargas transportadas no âmbito das Regiões Norte e Nordeste. Adicionalmente, o projeto iguala as alíquotas do AFRMM na navegação de, longo curso, cabotagem, fluvial e lacustre, que passam de 25%, 10%, e 40%, respectivamente, para 8%.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Ainda no âmbito da mesma lei, o PL altera dispositivos que tratam da destinação dos recursos do FMM, amplia as hipóteses para o uso e reserva parte dos recursos do fundo para usos específicos.

Por fim, o PL modifica a Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, para prorrogar o prazo do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuário (REPORTO), até 31 de dezembro de 2021.

Tramitam em conjunto, nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 421, de 2014; o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 422, de 2014; o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 423, de 2014; o Projeto de Lei nº 2.948, de 2019; e o Projeto de Lei (PL) nº 3.129, de 2020. Todos os projetos são de autoria da Senadora Katia Abreu.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 421, de 2014, *revoga os incisos II e III do art. 6º da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências, para desonerar a navegação de cabotagem.* O inciso II do art. 6º, revogado pelo projeto, estabelece a alíquota de 10% (dez por cento) para o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na navegação de cabotagem. O inciso III do mesmo artigo, também revogado, estabelece a alíquota de 40% (quarenta por cento) na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 422, de 2014, *altera a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências, e a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências, para modernizar o controle do tráfego marítimo no acesso às instalações portuárias.* O PL institui o serviço público de controle de tráfego marítimo, veda o estabelecimento de número máximo de práticos e atribui à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ a fixação de preço máximo do serviço de praticagem.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 423, de 2014, *isenta de tributos a importação de embarcações, máquinas para leme de embarcações e hélices de*



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

embarcações e suas pás, bem como altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, para isentar os adubos (fertilizantes) do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

O Projeto de Lei (PL) nº 2.948, de 2019, *altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências, para eliminar restrições ao afretamento e à aquisição de embarcações para uso na navegação brasileira.*

O Projeto de Lei (PL) nº 3.129, de 2020, cria estímulos à navegação no Brasil. Propõe-se o fim das limitações para afretamento de embarcações a casco nu e a tempo; a redução escalonada da alíquota do AFRMM na navegação de longo curso; estabelece novas diretrizes para a navegação e novas competências para o Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante (CDFMM).

Nos termos do inciso II do art. 260 do Regimento Interno do Senado Federal, na tramitação em conjunto de projetos, terá precedência o projeto da Câmara sobre o do Senado. Portanto, o Projeto de Lei nº 4.199, de 2020, tem precedência sobre os demais.

II – ANÁLISE

Em relação à constitucionalidade das matérias, nada há a se opor, uma vez que a Constituição Federal determina que a competência exclusiva para legislar sobre direito marítimo (art. 22, I) e sobre regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial (art. 22, X) é da União. Compete, também, à União, legislar concorrentemente sobre direito tributário, nos termos do art. 24, inciso I, da Carta Magna.

Não identificamos quaisquer óbices quanto à juridicidade ou à regimentalidade dos projetos de lei aqui analisados. Frise-se que o PL nº 4.199, de 2020, é de iniciativa do Presidente da República, nos termos do art. 61 da Constituição Federal.

Com relação à juridicidade, da mesma forma, nada há a se opor, uma vez que o projeto, quando necessário, se reporta à legislação correlata, buscando



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

modificá-la, em vez de produzir norma esparsa sobre a matéria. Além disso, atende aos necessários requisitos de abstração e generalidade inerentes às normas jurídicas.

Passamos a analisar o mérito dos projetos.

- **PLS nº 421, de 2014**

O PLS pretende retirar obstáculos que impedem o pleno uso da navegação de cabotagem, que é a cobrança do AFRMM. Como a matéria é tratada exaustivamente ao longo do PL nº 4.199, de 2020, votamos pela consequente **prejudicialidade** do PLS nº 421, de 2014.

- **PLS nº 422, de 2014**

O PLS propõe a modernização do controle de tráfego marítimo na área dos portos, por meio da alteração de uma série de dispositivos que interferem nos serviços de praticagem. A nosso ver, a matéria foge ao escopo do PLS nº 4.199, de 2020, que tem precedência sobre os demais.

Muito embora as regras hoje existentes para o serviço de praticagem mereçam aprimoramentos e alterações legislativas, entendemos que a matéria **deve tramitar de forma autônoma**, uma vez que o PL nº 4.199, de 2020, trata exclusivamente da navegação de cabotagem.

- **PLS nº 423, de 2014**

O PLS versa sobre a isenção de tributos na importação de embarcações e equipamentos, além de isentar o transporte de fertilizantes do pagamento do AFRMM.

O art. 13 do PL nº 4.199, de 2020, já estabelece a isenção do pagamento de tributos federais na importação de embarcações afretadas a tempo.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Da mesma forma, a discussão acerca do AFRMM ocorre no âmbito do PL nº 4.199, de 2020. Nesse sentido, votamos pela **prejudicialidade** do PLS nº 423, de 2014.

- **PL nº 2.948, de 2019**

O PL modifica dispositivos da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997 para, principalmente, eliminar qualquer restrição aos afretamentos a casco nu. O texto proposto assegura ainda às embarcações de bandeira brasileira a contratação de seguros no mercado internacional, cujo texto também está presente no PL nº 3.129, de 2020.

Concordamos com a necessidade de diminuir as restrições para os afretamentos a casco nu, com o objetivo de aumentar a oferta de embarcações e diminuir custos. No entanto, em respeito às EBNs que investiram recentemente no País, é preciso haver um período de transição onde as restrições serão eliminadas progressivamente.

Em suma, acatamos o texto que trata dos seguros, na forma das emendas que apresentamos na CAE e, por questões regimentais, votamos pela consequente **prejudicialidade** do PL.

- **PL nº 3.129, de 2020**

O PL cria estímulos para a navegação no Brasil, por meio de alterações na Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Alguns dos dispositivos já estão contemplados no PL nº 4.199, de 2020 como, por exemplo, a alteração proposta pelo art. 2º do PL, que modifica o § 2º do art. 11 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997:

“§ 2º É assegurada às empresas brasileiras de navegação a livre contratação, no mercado internacional ou doméstico, da cobertura de seguro e resseguro de cascos, máquinas e responsabilidade civil para suas embarcações registradas no REB.”



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Aproveitamos, ainda para acolher o teor do art. 3º do PL nº 3.129, de 2020, que altera os arts. 12, 20 e 27 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 (lei de criação da ANTAQ), para inserir dispositivos que enfatizam o papel da Agência em promover a concorrência e evitar práticas anticompetitivas, além de incentivar a multimodalidade e estabelecer tratamentos isonômicos nos procedimentos de alfandegamento e das exportações.

Nesse sentido, acatamos diversos pontos do texto, na forma das emendas que apresentamos na CAE e, por questões regimentais, votamos pela consequente **prejudicialidade** do Projeto de Lei nº 3.129, de 2020.

- **PL nº 4.199, de 2020**

A navegação de cabotagem, quando comparada a outros modos de transporte, oferece inúmeras vantagens.

Trata-se de uma atividade que exige altíssimo investimento inicial e que opera com elevados custos fixos. Além dos custos intrínsecos à aquisição dos navios, há ainda outros fatores que impactam diretamente nos custos do setor (e consequentemente no frete) como preço do *bunker* (combustível utilizado na navegação), custo da tripulação, taxas portuárias e de praticagem, impostos, tarifas, etc. Entretanto, o principal aspecto a ser analisado *vis-à-vis* as mudanças propostas pelo BR do Mar é a proteção regulatória que confere prioridade/exclusividade às embarcações nacionais, com reflexo direto nos custos com aquisição de navios, contratação de tripulação, combustível, etc.

Uma importante semelhança entre a cabotagem no Brasil e nos demais países do mundo inclui o fato de, invariavelmente, ser um setor altamente regulamentado e protegido, algo que acontece sob diversos argumentos históricos, tais como: proteger a indústria naval doméstica da concorrência estrangeira; criar empregos; proteger o meio ambiente; preservar os ativos de transporte marítimo em mãos locais para fins de segurança nacional; maximizar a segurança em águas territoriais; e desenvolver a marinha mercante e a tecnologia nacional.

No Brasil, o marco regulatório do setor é definido principalmente pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que “dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências”. Entre os dispositivos dessa Lei,



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

merecem destaque os que criam reservas de mercado para empresas brasileiras na navegação interior e na cabotagem, os que criam incentivos para as empresas brasileiras de navegação na aquisição de navios fabricados no Brasil e os que criam restrições ao afretamento de embarcações registradas no exterior. Normas infralegais criam outras restrições também para a aquisição de embarcações estrangeiras usadas.

Nesse sentido, a navegação de cabotagem brasileira está condicionada à aquisição de embarcações, novas e usadas, pelas Empresas Brasileiras de Navegação (EBN).

Para incentivar a indústria naval, o setor conta com o Fundo da Marinha Mercante (FMM) que tem como principal fonte de recursos o Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que incide na cabotagem, na navegação de longo curso e na navegação interior. Trata-se de uma contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide) instituída pelo Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987, e disciplinada pela Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004.

A fim de cumprir os objetivos do programa, a principal mudança que o PL nº 4.199, de 2020, propõe é facilitar a expansão das operações de cabotagem e a entrada de novos interessados no setor. Aumentam-se as possibilidades das EBN fazerem afretamentos a tempo e a casco nu, em alguns casos, sem a obrigatoriedade de possuírem embarcações próprias. Esta mudança representa uma grande inovação, que vai permitir o aumento da frota na costa brasileira.

O afretamento a tempo é aquele no qual o proprietário ou armador disponente coloca o navio completamente armado, equipado e em condição de navegabilidade, à disposição do afretador por tempo, o qual assume a posse e a gestão comercial mediante uma retribuição pagável em intervalos determinados durante o período do contrato. É um contrato de utilização dos serviços do navio.

Por outro lado, o afretamento a casco nu se caracteriza pela utilização (arrendamento) do navio, por um tempo determinado, no qual o proprietário “aluga” seu navio sem tripulação a um terceiro, o qual assume a posse e o controle (Gestão Náutica e Comercial). O navio passa a arvorar o pavilhão nacional e submete-se a todas as regras trabalhistas e tributárias do país. É um contrato de utilização do navio.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Como o afretamento a tempo mantém os custos relacionados à operação da embarcação vinculados à bandeira do seu país de origem, é um afretamento mais barato se comparado ao afretamento a casco nu. Os armadores que prestam os serviços de afretamento a tempo costumam registrar suas embarcações em países onde os custos operacionais são diminutos.

Um grande desafio que a estruturação do programa BR do Mar enfrenta é aliar a redução de custos que o afretamento a tempo promove e, ao mesmo tempo, garantir que a cabotagem não fique à mercê da volatilidade do mercado. Qualquer variação na demanda e nos preços dos fretes pode retirar essas embarcações da costa brasileira. Para enfrentar essa dificuldade, o PL cria incentivos para que as EBNs tenham frota própria, garantindo assim a disponibilidade do serviço.

Embora o custo do frete seja um fator muito importante, o que vai permitir a criação de novos mercados para a navegação de cabotagem é, sem dúvida, a regularidade do serviço: o dono da carga precisa ter a confiança e a certeza de que ela será entregue no porto e chegará ao seu destino final, no tempo esperado. Para isso, é preciso haver oferta constante do serviço (disponibilidade da embarcação) e previsibilidade nos preços dos fretes. Caso contrário, o embarcador não terá novos mercados como alternativa e manterá o transporte pelas rodovias que, apesar de mais oneroso, é confiável e estável.

Portanto, para equilibrar a redução de custos e a regularidade do serviço, o PL permite que a EBN constitua uma subsidiária integral estrangeira. Apesar de afretada a tempo, a operação será feita pela EBN, via subsidiária. As hipóteses para esse afretamento são:

- Com base em uma proporção (a ser definida em decreto) dos navios de sua propriedade: esta hipótese cria incentivo à formação de frota nacional. Quanto maior a frota própria, maior o acesso a navios que operam com um custo menor. Esta hipótese também equilibra a concorrência entre as empresas que já investiram no Brasil, e, portanto, tem custos superiores, e aquelas que poderão entrar no mercado sem investimento algum (o afretamento a casco nu sem lastro);
- Em substituição de embarcação em construção no País. Nessa hipótese, é mantido o incentivo à indústria de construção naval, uma vez que a construção de embarcação no Brasil permite à EBN afretar duas vezes a tonelage que estiver em construção;



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

- Em substituição de embarcação em construção no exterior. Nesse caso a EBN só poderá afretar a mesma tonelagem em construção;
- Para atendimento exclusivo de contratos de transporte de longo prazo: esta hipótese possibilita alternativa para usuários que possuam volume para utilizar toda a capacidade de uma embarcação; e
- Para prestação de operações especiais de cabotagem, por até quatro anos. Na prática, funcionará como uma circularização de longo prazo. Se uma determinada operação ainda não é feita por EBN com navio brasileiro, então a empresa pode fazer um “teste” desse novo mercado, sem ter que investir primeiro em embarcação própria.

Muito embora o BR do Mar flexibilize a disponibilidade de embarcação estrangeira na costa brasileira, a indústria naval não fica esquecida. Além dos estímulos para que as EBNs construam suas embarcações no País, o projeto busca ainda alternativas de incentivo à indústria naval, através do Fundo da Marinha Mercante (FMM), onde as EBNs verão ampliadas as possibilidades de utilização dos recursos das suas contas vinculadas para docagem e manutenção das suas embarcações nos estaleiros brasileiros. Atualmente, a docagem de embarcações é realizada em outros países.

Adicionalmente, será permitido o acesso dos recursos do FMM para que empresas estrangeiras construam navios em estaleiros brasileiros e para a docagem de embarcações estrangeiras afretadas.

É preciso ressaltar que as flexibilizações propostas no BR do Mar não comprometem a indústria naval. O cenário atual, onde há forte proteção para esta indústria não é animador. O fato é que a indústria naval brasileira tem entregado poucas embarcações para a cabotagem brasileira. De acordo com o Ministério da Infraestrutura, nos últimos dez anos, apenas quatro navios foram construídos, excluídas as embarcações do setor de óleo e gás. Ou seja, embora o BR do Mar permita afretamentos de embarcações estrangeiras e possa desestimular, num primeiro momento, a construção de navios nos estaleiros brasileiros, a indústria de construção naval já não vinha entregando embarcações, de toda a forma.

Com relação às operações especiais de cabotagem previstas como hipótese para afretamento a tempo, permite-se, por exemplo, que novos armadores



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

iniciem suas operações no país em caráter experimental, por até quatro anos, sem a necessidade de vultosos investimentos, para verificar a viabilidade de determinado tipo, rota ou mercado ainda não existente ou consolidado na cabotagem brasileira. Um exemplo desse tipo de operação é o transporte de veículos nos navios ro-ro (roll-on / roll-off). Atualmente, não há nenhum navio desse tipo operando na cabotagem. Pela proposta do Governo, o interessado nesse tipo de transporte poderá afretar a tempo a embarcação para “testar” o mercado.

Da mesma forma, os contratos de longo prazo poderão utilizar os afretamentos a tempo, uma vez que, dada a natureza e a duração desses contratos, não haverá preocupação quanto à disponibilidade da embarcação para executar o transporte.

Merece destaque ainda a criação da figura da Empresa Brasileira de Investimento na Navegação (EBN-i), que irá constituir frota e fretar as embarcações para as EBN operarem. Ou seja, cria-se uma alternativa à principal barreira de entrada, que é o alto investimento inicial para adquirir embarcações.

É preciso ressaltar que a migração das cargas das rodovias para a navegação de cabotagem não retira o importante papel do transporte rodoviário, que pode ser melhor aproveitado pela sua característica de transporte porta a porta, em distâncias menores. Ademais, o transporte de cargas na cabotagem é basicamente no sentido norte-sul. O transporte rodoviário continua sendo primordial no sentido leste-oeste. E, sobretudo, a migração de cargas esperada da rodovia para a cabotagem, embora importantíssima, não será drástica. Trata-se apenas de um reequilíbrio da matriz de transporte de cargas brasileira.

Os resultados esperados pelo Governo Federal com o Programa de Estímulos à Navegação de Cabotagem são: o incremento da oferta de embarcações em 40%; a ampliação do volume de contêineres transportados até 2022 em até 65%; e a promoção do crescimento da cabotagem a taxas de 30% ao ano. A aprovação do PL é um passo importante para alcançar um melhor equilíbrio da matriz de transporte de cargas do País e a redução do custo médio dos fretes.

Passamos à análise das emendas apresentadas perante à CAE e ao Plenário.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Concordamos integralmente com o voto apresentado na Comissão. É fundamental apresentar, no âmbito do Plenário do Senado Federal, novamente, a análise das emendas e as justificativas que nos levam à aprovação ou rejeição das mesmas.

A **Emenda nº 1**, de autoria da Senadora Katia Abreu, ao determinar que não haverá limite para o número de viagens nos afretamentos a tempo, restringe a possibilidade de regulação da prestação do serviço de transporte marítimo na costa brasileira, tendo como consequência a possibilidade de navios estrangeiros atuarem de forma desregulamentada. Na prática, tal medida abre o setor de navegação de cabotagem brasileira para os navios estrangeiros.

Esta abertura para os navios estrangeiros seria resultante da eliminação da regra de prioridade para as embarcações que arvoram a bandeira brasileira, pois qualquer empresa brasileira de navegação (EBN), mesmo sem ter a propriedade ou a posse de embarcações aptas a realizarem o transporte pretendido, poderiam circularizar o afretamento a tempo de uma embarcação por, por exemplo, dois anos. Em uma situação como esta não é razoável esperar que exista uma embarcação com bandeira brasileira disponível, pois tal ociosidade seria totalmente ineficiente. Assim, a EBN teria a autorização para fazer o afretamento pretendido, por dois anos e, na realidade, executar quantas viagens tivesse interesse. Assim, a emenda impossibilita que a agência regulamente e dê efetividade à preferência de bandeira determinada em Lei.

É possível, no entanto, permitir o número ilimitado de viagens, desde que a autorização para o afretamento vincule uma embarcação específica. Essa prática evita a abertura indiscriminada para navios estrangeiros e, ao mesmo, tempo, promove competição, flexibiliza e desburocratiza os afretamentos a tempo, sem a necessidade de constantes e sucessivas circularizações.

Portanto, **acolhemos parcialmente** a Emenda nº 1, na forma da Emenda nº 40 – CAE.

A **Emenda nº 2**, também de autoria da Senadora Katia Abreu, suprime do PL os incisos I e III do § 1º art. 5º, e o inciso III do art. 11. Ocorre que parte dos dispositivos são o principal incentivo para que as EBNs tenham frota própria, elemento fundamental para a mitigação da exposição do mercado nacional à volatilidade do mercado internacional. Este instrumento alia a redução de custo proporcionada pela operação de embarcação com bandeira estrangeira, com o fortalecimento da frota nacional, um dos objetivos da política pública. De



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

maneira simples, pode-se dizer que é uma ponderação de custos: a política permite que uma empresa que carrega o ônus de ter frota própria (alto custo) tenha o bônus de afretar embarcações a tempo (baixo custo), contribuindo para um custo médio que permita a maior competitividade da cabotagem.

A proposta de supressão do inciso I do § 1º do art. 5º do PL tem o potencial de anular os efeitos pretendidos de uma das principais medidas para ampliação da frota de navios na cabotagem brasileira com menores custos operacionais.

O inciso III do § 1º, art. 5º, do PL promove as condições necessárias para que haja o imediato início da prestação de um novo serviço de transporte marítimo independentemente da disponibilidade de embarcação brasileira ou da contratação da construção de embarcação em um estaleiro nacional. Esta medida tem o potencial de proporcionar as condições de mercado mais atrativas para o início de operação de novas empresas de navegação, ampliando a contestabilidade do mercado e a possível concorrência no mesmo. Frise-se que o inciso II do mesmo § 1º preocupa-se com a indústria naval brasileira por permitir que a ampliação da tonelagem de porte bruto da embarcação seja ainda maior, caso esta seja construída no Brasil.

Assim, suprimir o dispositivo, como pretende a emenda, significa oferecer barreiras aos novos entrantes, na medida em que as hipóteses de prestação imediata do serviço diminuiriam.

No entanto, entendemos que o inciso III do art. 11 pode ser suprimido. A estruturação do ordenamento do transporte aquaviário nacional vigente, entre outras medidas, tem como objetivo incentivar e valorizar a realização de investimentos realizados na constituição de frota genuinamente nacional, visando ampliar a oferta do serviço de transporte para os embarcadores.

Uma das formas para que isso ocorra é por meio da regulação do setor, possibilitando o afretamento de embarcações estrangeiras nos casos de indisponibilidade da embarcação demandada no mercado nacional, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Ocorre que o programa BR do Mar deixa de reconhecer o incentivo em frota nacional para permitir que embarcações estrangeiras afretadas a tempo exerça o poder de bloqueio.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Dessa forma, com o intuito de reconhecer os investimentos em frota nacional para atender a demanda do mercado nacional, **acatamos parcialmente** a Emenda nº 2, na forma da Emenda nº 46 - CAE.

A **Emenda nº 3**, do Senador Lucas Barreto, suprime as alterações promovidas pelo PL nos arts. 4º, 6º e 52-A da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. Os citados dispositivos reduzem as alíquotas do AFRMM na navegação de longo curso (de 25% para 8%) na navegação de cabotagem (de 10% para 8%) e no transporte de granéis líquidos na navegação fluvial e lacustre (de 40% para 8%). Ademais, no âmbito da navegação fluvial e lacustre, o AFRMM passa a incidir também no transporte das demais cargas, incluindo-se os granéis sólidos.

Acatamos a emenda parcialmente, nos termos da Emenda nº 13.

A **Emenda nº 4**, de autoria do Senador Plínio Valério vai ao encontro dos anseios do setor produtivo e da sociedade, que busca a redução de custos, sem comprometer os incentivos fundamentais para a nossa marinha mercante. No entanto, embora a emenda aumente o teto de arrecadação do AFRMM, na forma que especifica, entendemos que não há razões para estabelecer limites de arrecadação, sob pena de comprometer o acesso das EBNs aos recursos que, como já tratamos, são de fundamental importância para o setor. As Emendas nºs 12 e 13, do Senador Eduardo Braga, possuem o mesmo espírito da emenda do Senador Plínio, sem, no entanto, estabelecer teto para a arrecadação do AFRMM. Assim, **acolhemos parcialmente** a Emenda nº 4 na forma da Emenda nº 13.

É importante ressaltar que as reduções das alíquotas do AFRMM não ferem a Lei de Responsabilidade Fiscal, (LRF) especialmente o seu art. 14. Não há qualquer tratamento diferenciado de tributos, uma vez que estamos tratando de modalidades de navegação distintas. Ademais, ao mantermos a alíquota de 40% para o transporte de granéis líquidos na navegação fluvial e lacustre, e propormos a alíquota de 8% para o transporte das demais cargas (inclusive granéis sólidos), estamos elevando a arrecadação de tributos e, portanto, não há qualquer renúncia de receita nesse ponto, que possa ser enquadrada entre as hipóteses previstas na LRF.

A **Emenda nº 5**, também do Senador Plínio Valério, pretende restringir as possibilidades de afretamento a tempo de embarcações estrangeiras para operar na navegação de cabotagem. Ora, o Programa BR do Mar tem como objetivo promover a redução de custos e o aumento da oferta de embarcações sem, com isso, deixar o mercado exposto às flutuações e oscilações de fretes, tão



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

maléficos à navegação de cabotagem. Para isso, é de fundamental importância que as embarcações afretadas a tempo sejam vinculadas, de alguma maneira às empresas brasileiras de navegação. Portanto, votamos pela **rejeição** da emenda.

A **Emenda nº 6**, de autoria do Senador Jean Paul Prates acrescenta dispositivo para proibir a possibilidade de contratação do transporte terrestre, por armadores marítimos, empresas de cabotagem e EBNs. O texto proposto é semelhante à emenda que foi apresentada na Câmara dos Deputados, e acabou rejeitada na votação em Plenário. Embora entendamos a preocupação do nobre Senador quanto ao transporte terrestre, não podemos concordar com medida tão drástica. Frise-se que o art. 170 da Constituição Federal estabelece que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, cujos princípios são a livre concorrência e a defesa do consumidor. É inconstitucional, portanto, proibir o acesso de outros atores ao mercado de transporte terrestre. Ademais, o comando proposto na emenda fere a Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o transporte multimodal de cargas:

“Art. 2º Transporte Multimodal de Cargas é aquele que, regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, desde a origem até o destino, e é **executado sob a responsabilidade única** de um Operador de Transporte Multimodal.”

A restrição à livre atuação dos agentes proposta pela Emenda nº 6, na realidade, produz ela mesmos efeitos anticompetitivos, ao limitar a variedade de oferta de serviços e reduzir a competição entre os diferentes modos de transporte. Dessa forma, a emenda em questão vai no sentido contrário ao do PL nº 4.199, de 2020, que é justamente o de aumentar a concorrência no setor de transporte de cabotagem, atraindo novos agentes para esse mercado e, dessa forma, procurando diversificar a matriz de transporte, com impactos positivos significativos sobre o setor produtivo brasileiro. Por esse motivo, votamos pela **rejeição** da Emenda nº 6.

As **Emendas nº 7 e nº 8** foram **retiradas** pelo autor.

A **Emenda nº 9**, de autoria do Senador Álvaro Dias, propõe inserir no texto do PL a informação de que as inovações do Programa BR do Mar não terão efeitos retroativos. Embora, via de regra, as inovações criadas em lei possuam efeito *ex nunc*, exceto quando disposto em contrário, para privilegiar a segurança jurídica do texto, **acolhemos** a emenda.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

A **Emenda nº 10**, também do Senador Álvaro Dias suprime o inciso II do art. 7º do PL para evitar que normas infralegais determinem o tipo de carga que poderá ser transportada no programa BR do Mar. Concordamos com a argumentação do autor da emenda. Trata-se de dispositivo que pode gerar insegurança jurídica para os interessados em aderir ao programa. Considerando que a definição do tipo de carga é a espinha dorsal do programa, não podemos concordar que essa decisão fique a cargo de normas infralegais. Nesse sentido, **acolhemos** a Emenda nº 10.

As **Emendas nºs 11 e 41**, de lavra do Senador Marcos Rogério e do Senador Marcos do Val, respectivamente, modificam o art. 19 do PL para permitir o afretamento de embarcações a casco nu sem lastro de que trata o art. 10 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Propõe-se que o prazo seja alterado de quatro para quinze anos. De fato, é preciso reconhecer os investimentos feitos pelas EBNs em território brasileiro, que precisam ser respeitados. De outro lado, a abertura do setor contribui para os objetivos das políticas do Programa BR do Mar. Optamos, de forma equilibrada, por aumentar o prazo da abertura do mercado para seis anos. Isso posto, **rejeitamos** as referidas emendas.

A **Emenda nº 12**, do Senador Eduardo Braga, suprime as alterações propostas no art. 21 do PL para o art. 52-A da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. Concordamos que a restrição imposta pelo dispositivo provocará uma pulverização dos recursos e causará impactos como o aumento do frete e do desemprego. Como, além dos transportadores de granel líquido, todos os demais transportadores terão acesso aos recursos do AFRMM, a manutenção do teto de arrecadação atual resultará numa divisão de recursos baixa, que prejudicará principalmente os transportadores de graneis líquidos, que precisam de grandes investimentos na segurança da navegação, em razão do perigo que eventuais acidentes podem provocar ao meio ambiente. **Acolhemos**, portanto, a Emenda nº 12.

A **Emenda nº 13**, do Senador Eduardo Braga, altera o art. 21 do PL para propor nova redação ao art. 6º da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. Propõe-se, em relação ao texto do PL, a manutenção da alíquota de 40% para o transporte de graneis líquidos na navegação fluvial e lacustre nas regiões Norte e Nordeste. A emenda anterior, combinada com a presente emenda oferecem o melhor caminho para promover a redução de custos (sobretudo na importação), manter o acesso das transportadoras aos recursos do AFRMM e permitir que as transportadoras dos demais tipos de carga também tenham acesso aos recursos do adicional de frete. Nesse sentido, **acolhemos a emenda**.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

A **Emenda nº 14**, da Senadora Rose de Freitas, modifica o § 4º do art. 10 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, para evitar interpretações duvidosas quanto à possibilidade de afretamento de embarcações a casco nu. Concordamos integralmente com a justificação e, portanto, **acolhemos** a emenda.

A **Emenda nº 15**, do Senador Izalci Lucas suprime o § 3º proposto para o art. 10 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, para determinar que o afretamento a casco nu, sem lastro, será de no máximo quatro embarcações. A nosso ver, a abertura do mercado, ainda que lenta, deve ser enfrentada e atendida nesse projeto. Nesse sentido, **rejeitamos** a emenda.

As **Emendas nºs 16 a 22** são de autoria do Senador Major Olímpio.

A **Emenda nº 16** acresce dispositivo ao PL para retirar o setor de óleo e gás do alcance da futura lei. A preocupação quanto à salvaguarda energética nos parece atendida na medida em que a Transpetro, por exemplo, deverá afretar embarcações de sua própria subsidiária integral e, portanto, o controle das embarcações continuará nas mesmas mãos. Ademais, sabemos que as regras atuais podem levar a um gargalo no escoamento da produção de petróleo e derivados, com risco de impactar negativamente o aumento da produção e exploração do setor. A previsão é de que a produção nacional de petróleo deve dobrar até 2030 com a entrada em operação de novos projetos no pré-sal. Ante o exposto, votamos pela **rejeição** da emenda.

A **Emenda nº 17** altera dispositivo da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004 para sugerir que as EBNs possam utilizar os recursos das contas vinculadas para pagamento dos salários dos trabalhadores marítimos enquanto perdurarem os efeitos do período de calamidade pública reconhecidos pelo Decreto nº 6, de 20 de março de 2020. Nada mais justo que permitir que as EBNs utilizem os recursos das suas respectivas contas vinculadas para manter o emprego dos seus trabalhadores, duramente impactados pela grave crise sanitária enfrentada, que dispensa comentários mais aprofundados. Portanto, **acolhemos** a emenda.

A **Emenda nº 18** impede afretamentos a casco nu sem lastro. No entanto, tal medida vai de encontro a um dos principais objetivos do Programa BR do Mar, que é a abertura gradual do mercado, respeitados os investimentos realizados pelas EBNs. **Não podemos, portanto, acolher** a emenda.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

A **Emenda nº 19** altera a definição de Empresa Brasileira de Navegação para exigir que a EBN deva ter pelo menos uma embarcação própria, relacionada à navegação pretendida.

Embora a justificativa seja no sentido de que o mercado de afretamento é muito volátil e vai fragilizar as rotas regulares de cabotagem, entendemos que o PL se preocupa com a disponibilidade e a regularidade dos serviços. O PL não deixa de incentivar a constituição de frota nacional. Há, no texto, mecanismos que incentivam a construção de embarcações, ainda que fora do País. Ademais, os afretamentos serão feitos por subsidiária integral de EBN, o que, de certa maneira, mantém o vínculo e o compromisso da prestação do serviço. É importante lembrar que a alternativa da subsidiária foi ventilada quando da elaboração da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Nesse sentido, votamos pela **rejeição** da emenda.

A **Emenda nº 20** especifica uma série de regras a serem observadas quanto à regulamentação do Poder Executivo. Ora, é da natureza das normas infraconstitucionais tais especificações. À lei, cabe os atributos de generalidade. As alterações propostas não contribuem com a boa técnica legislativa, tampouco com a clareza que deve ter o texto da lei. Isso posto, **deixamos de acolher** a emenda.

As **Emendas nºs 21 e 22** preocupam-se em evitar que o poder de bloqueio das embarcações seja estendido às operações especiais de cabotagem. Concordamos com a proposta e **acatamos parcialmente** as emendas, nos termos da Emenda nº 47 - CAE.

A **Emenda nº 23** foi **retirada** pelo autor.

A **Emenda nº 24**, de autoria do Senador Lucas Barreto, altera o inciso II do art. 11 para determinar que as embarcações estrangeiras terão o direito de usufruir das mesmas condições comerciais para a prestação dos serviços de apoio portuário (e não mais dos serviços de praticagem). É desnecessário manter o dispositivo no texto. Assim, **acolhemos parcialmente** a emenda e suprimimos o inciso II do art. 11.

A **Emenda nº 25**, também de lavra do Senador Lucas Barreto, trata de assuntos relacionados aos serviços de praticagem. Entendemos que a escala de



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

rodízio único mantém a necessária segurança da navegação de cabotagem, razão pela qual **acolhemos** a emenda.

As **Emendas nº 26 a 28** são de autoria do Senador Izalci Lucas.

A **Emenda nº 26** propõe nova redação para o art. 26, I, “k”, da Lei nº 10.893, de 13 de julho, de 2004. Propõe-se que os recursos do AFRMM sejam utilizados no financiamento para a realização de obras de infraestrutura portuária e aquaviária e, adicionalmente, permite que os recursos sejam utilizados em empreendimentos prioritários que estejam de acordo com o planejamento do Poder Executivo federal. Não há dúvidas de que as medidas são meritórias, como bem esclarece a justificativa da emenda. O texto anterior é detalhista e deixa de fora obras importantes, sobretudo as intervenções em hidrovias. Nesse sentido, **acolhemos integralmente** a Emenda nº 26.

A **Emenda nº 27** e a **Emenda nº 32**, essa última de autoria do Senador Otto Alencar, modificam a redação do *caput* do art. 12 do PL e aperfeiçoam o texto, para evitar dúvidas quanto a sua interpretação. Embora ambas tenham o mesmo conteúdo, entendemos que a Emenda nº 32 apresenta uma redação mais simples e direta, razão pela qual **acolhemos parcialmente** a Emenda nº 27, **na forma da Emenda nº 32**.

A **Emenda nº 28** modifica a exigência mínima de tripulantes brasileiros nas embarcações afretadas, de 2/3 para 1/3, nos termos do Programa BR do Mar. As regras estabelecidas no PL objetivam trazer incentivos consistentes para que as EBNs decidam aderir ao BR do Mar, o que permitirá que o efeito da redução de custos seja atingido. De fato, a equalização do quantitativo de tripulantes é fator *sine qua non* para a efetividade do programa.

Concordamos que este número seja de 1/3 de tripulantes brasileiros, entre os quais o comandante e o chefe de máquinas, para as embarcações habilitadas no programa BR do Mar. Tal número teria o potencial de atrair a adesão das empresas de navegação, que teriam condições muito semelhantes às percebidas pelas embarcações estrangeiras.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Ao mesmo tempo, entendemos que o maior quantitativo de embarcações atraídas pelos incentivos do Programa vai gerar maior demanda por marítimos nacionais, pois o 1/3 de tripulantes brasileiros será exigido já no início das operações das embarcações, o que não ocorre hoje. Na forma das regras vigentes (Resolução CNIG MJSP Nº 42/2020) as embarcações estrangeiras na cabotagem devem operar com 1/5 de tripulantes brasileiros após 90 dias de permanência no país e 1/3 de tripulantes brasileiros após 180 dias de permanência no país, enquanto as embarcações brasileiras devem ser guarnecidas por pelo menos 2/3 de tripulantes brasileiros.

Com essa alteração, tem-se maior segurança sobre a efetividade da política pública, o que trará mais embarcações ao país, com tripulantes nacionais desde o início de sua operação.

Os custos atrelados à contratação de marítimos nacionais, que representam em média 40% dos custos operacionais de uma embarcação brasileira, estão entre os fatores que levam as empresas de navegação a operarem com navios de outras bandeiras e, portanto, será um elemento decisivo para a adesão das empresas de navegação ao BR do Mar.

Nesse sentido, considerando o histórico de mercado e as experiências internacionais, é possível antever que não haverá relevante alteração do atual cenário de afretamento de embarcações e desenvolvimento de frota nacional caso o programa BR do Mar não proporcione equilíbrio em termos de quantitativos de tripulantes brasileiros. Ou seja, a alteração proposta pela emenda permitirá o aumento da oferta de embarcações e, consequentemente, ampliará os postos de trabalhos para a tripulação brasileira. **Acolhemos**, portanto, a emenda.

A **Emenda nº 29**, de lavra do Senador Otto Alencar, obriga a construção de embarcações nos estaleiros brasileiros, salvo nos casos de falta de capacidade operacional. Entendemos a importância de se incentivar a nossa indústria naval. No entanto, essa indústria entregou, na última década, apenas quatro embarcações para a navegação de cabotagem. De acordo com o Ministério



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

da Infraestrutura, desconsideradas as embarcações para o transporte de petróleo e derivados, de 2010 até 2017, foram empregados apenas 2,85% dos investimentos do Fundo da Marinha Mercante em embarcações graneleiras e porta contêineres.

Os resultados da política de incentivo em termos de investimentos para a construção naval não proporcionaram o desenvolvimento de projetos de embarcações para o transporte de cabotagem de forma relevante. Embora seja desejável para a economia do País que as embarcações sejam construídas em território nacional, nos parece que obrigar a construção dessas embarcações esbarra em alguns óbices.

O primeiro é de ordem econômica. A empresa brasileira de navegação que desejar adquirir uma embarcação só o fará se a transação for economicamente vantajosa para seu negócio. Caso contrário, as embarcações continuarão sendo afretadas a tempo sob o argumento de que não há embarcações próprias disponíveis no País para a navegação de cabotagem. Isso trará como consequência o desmonte da frota nacional. Para que os estaleiros brasileiros possam concorrer com os estaleiros estrangeiros, é preciso reduzir o chamado “custo Brasil”, que onera sobremaneira o valor final do produto.

Adicionalmente, não podemos deixar de ressaltar que a cabotagem vem crescendo a taxas importantes e qualquer mudança drástica de direção, principalmente no que se refere às regras e aos custos de aquisição de embarcações, pode frear esse crescimento. Não podemos nos esquecer que a legislação atual e o PL oferecem benefícios e incentivos para a Empresa Brasileira de Navegação que tenha interesse em construir sua embarcação no País. Outrossim, ainda que as EBNs tenham em sua frota embarcações construídas em outros países, abrem-se novos mercados para os estaleiros nacionais, que poderão oferecer serviços como manutenção preventiva e corretiva, jumborização e docagem.

A emenda vai na contramão de todo o PL, que incentiva, na medida do possível, a constituição de frota nacional. Os benefícios de se ter uma frota nacional (independentemente do local de sua construção) são vários: proteção ao meio ambiente, criação de empregos, preservação dos ativos de transporte marítimo para fins de segurança nacional, soberania, entre outros.

O segundo e principal óbice, que nos leva a **rejeitar** a emenda é de ordem constitucional. Nos termos do art. 170 da Constituição Federal, a ordem econômica, fundada na livre iniciativa, tem como um dos seus princípios a livre



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

concorrência e a defesa do consumidor. Portanto, a medida proposta, a nosso ver, esbarra na Constituição Federal, por impedir a livre concorrência, impedir o acesso a novas tecnologias, e impor ao consumidor preços maiores de frete, na medida em que se dificulta o acesso das empresas a outros mercados, em tese, mais competitivos.

A **Emenda nº 30**, também de autoria do Senador Otto Alencar, modifica o art. 1º do PL para transferir a responsabilidade de monitorar e avaliar o programa BR do Mar do Minfra para a Antaq. Ora, é da natureza do ministério formular as políticas públicas atreladas a sua área de atuação, avaliá-las e monitorá-las. Seguindo as melhores referências internacionais, as avaliações de políticas públicas devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas, que envolve também o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro que, como se sabe, é atribuição do Poder Executivo, nesse caso representado pelo Ministério da Infraestrutura. À Antaq, caberá, no âmbito da sua área de atuação, implementar, regular e fiscalizar o Programa BR do Mar. Ante o exposto, votamos pela **rejeição** da presente emenda.

A **Emenda nº 31**, do Senador Otto Alencar, elimina a criação de novas diretorias no âmbito da Antaq. Concordamos com as justificativas apresentadas pelo Senador. É possível que a agência seja eficiente e competente sem a necessidade de aumentar o número de diretorias, que ao final significa mais burocracia e despesas para a sociedade. **Acolhemos**, assim, a Emenda nº 31.

As **Emendas nºs 33 a 42** são de autoria do Senador Marcos do Val.

A **Emenda nº 33** modifica o art. 19 do PL para suprimir os §§ 1º ao 7º do art. 10 do PL da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que tratam das regras de afretamento a casco nu. Ora, como já vimos, a flexibilização dos afretamentos a casco nu permitirá a abertura gradual do mercado e a oferta de embarcações arvorando a bandeira brasileira. Portanto, **deixamos de acolhê-la**.

A **Emenda nº 34** altera o art. 21 do PL para modificar a Lei nº 10.893, de 2004, para tratar da perda do direito de uso do AFRMM, que decairá em 5 anos, ao contrário dos 3 anos atuais. A ampliação de 3 para 5 anos permite melhor uso dos recursos, em especial para as docagens, que devem acontecer a cada 5 anos. Ou seja, haverá um casamento entre a validade dos recursos e os financiamentos para docagem. **Acolhemos**, portanto, a emenda.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

A **Emenda nº 35** elimina o § 4º do art. 5º do PL para suprimir a possibilidade de que as EBNs possam afretar a tempo embarcações de subsidiárias de outras EBNs. Embora a emenda demonstre preocupação quanto à possibilidade da criação de atravessadores, o espírito do PL, ao possibilitar o afretamento de embarcações de subsidiárias estrangeiras, fica mantido. Ora, se uma EBN poderá afretar embarcações sem lastro, em determinadas hipóteses, não faz diferença se essa embarcação será afretada de sua subsidiária ou da subsidiária de outra EBN. O importante é que o necessário vínculo com uma EBN seja mantido. Ademais, nas hipóteses em que se exige lastro para o afretamento, apenas a EBN com lastro poderá fazer uso desse direito. Assim, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 36** modifica o art. 9º do PL para determinar que, nos afretamentos de embarcações estrangeiras, haverá apenas a preferência (e não a obrigatoriedade) de que o comandante e o chefe de máquinas sejam brasileiros. A sugestão para que o comandante e o chefe de máquinas sejam preferencialmente brasileiros em primeira análise parece adequada. Entretanto, no sentido estrito da lei, o termo “preferencialmente” abre a possibilidade para que a preferência da regra jamais seja respeitada. Os afretamentos certamente serão realizados nos países que desoneram os custos das embarcações. Nesses locais, via de regra, não há exigências para que tais postos sejam do pavilhão da embarcação. Assim, garanta-se que o comandante e o chefe de máquinas sejam brasileiros, preservando-se os empregos nacionais. **Rejeitamos**, portanto, a emenda.

A **Emenda nº 37** modifica a Lei 10.893, de 2004, para incluir os serviços de manutenção e revisão entre as hipóteses de uso dos recursos do AFRMM. Sugere-se ainda permitir que empresas especializadas possam realizar tais serviços (e não apenas estaleiros). A sugestão é bem-vinda, na medida em que se abre a possibilidade do uso dos recursos da conta vinculada das EBNs para manutenções preventivas e corretivas. Ademais, as EBNs poderão utilizar empresas especializadas, além dos estaleiros, para efetuar os reparos. **Acolhemos** a Emenda nº 37.

A **Emenda nº 38** pretende modificar o art. 19 do PL para suprimir o direito da Empresa Brasileira de Investimento na Navegação (EBN-i) de afretar embarcações estrangeiras durante a construção de embarcação em estaleiro brasileiro.

A nosso ver, o direito da EBN-i de afretar embarcação estrangeira a tempo decorre do investimento, em solo nacional, na construção de embarcação. Não se trata, portanto, de “meros repassadores de embarcação”. Esse é um dos



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

dispositivos que permite o desenvolvimento da indústria naval brasileira e também a formação de frota nacional que, aliás, é uma das reivindicações de grande parte do mercado. Nesse sentido, **deixamos de acolher** a emenda.

A **Emenda nº 39** altera o art. 19 do PL para propor nova definição para o termo “Empresa Brasileira de Navegação” para incluir que seja obrigatório que a EBN tenha, no mínimo, uma embarcação própria. O texto do PL permite que as empresas possam afretar embarcações, sob algumas condições, sem a necessidade de constituir frota própria.

Embora a argumentação da emenda seja no sentido de que o mercado de afretamento é muito volátil e vai fragilizar as rotas regulares de cabotagem, entendemos que o PL está muito bem estruturado de forma a garantir disponibilidade e regularidade dos serviços. O PL não deixa de incentivar a constituição de frota nacional. Há, no texto, mecanismos que incentivam a construção de embarcações, ainda que fora do País. Ademais, os afretamentos serão feitos por subsidiária integral de EBN, o que, de certa maneira, mantém o vínculo e o compromisso da prestação do serviço. É importante lembrar que a alternativa da subsidiária foi ventilada quando da elaboração da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

Ademais, o PL não abre o mercado indiscriminadamente para embarcações estrangeiras. Existe um rol de hipóteses previstas no art. 5º do PL, entre elas contratos de longo prazo e operações especiais de cabotagem. Dessa maneira, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 40** sugere que a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, seja alterada para determinar a isenção do pagamento da Taxa de Utilização do Mercante (TUM) quando as cargas forem transportadas nas navegações de cabotagem, interior fluvial e lacustre, cuja origem ou destino final seja porto localizado nas regiões Norte e Nordeste. De fato, o valor arrecadado com o TUM é irrisório, além de aumentar a burocracia que tanto tentamos combater. Nesse sentido, **acolhemos** a presente emenda.

A **Emenda nº 41** já foi analisada acima juntamente com a Emenda nº 11.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

A **Emenda nº 42** sugere a redução da obrigatoriedade da tripulação brasileira, prevista no art. 9º do PL, de 2/3 para 1/3. Ato contínuo, propõe ainda modificar aspectos dos seguros marítimos.

De fato, a redução do número mínimo de tripulantes para 1/3 contribui com a redução dos custos. No entanto, à lei, cabe estabelecer normas gerais. A exigência do “cartão mínimo de segurança”, se aplicável, deve ser regulada em normas infralegais. Também entendemos que não há necessidade de se especificar os postos a serem considerados para atingir o número mínimo de marítimos. O PL estabelece, acertadamente, a proporcionalidade, de maneira que cada um desses postos tenha profissionais brasileiros. Por fim, as sugestões para alteração das características do seguro não respeitam a boa técnica legislativa. À lei cabe o atributo de generalidade. As sugestões quanto aos seguros podem ser incorporadas no âmbito das regulamentações que virão após a publicação da lei.

Em resumo, **acolhemos parcialmente** a emenda, nos termos da Emenda nº 28, cuja análise comentamos anteriormente.

A **Emenda nº 43**, de autoria do Senador Carlos Portinho modifica o art. 5º do PL para conferir prioridade das embarcações brasileiras na circularização. De fato, é importante oferecer incentivos para a formação de frota nacional, razão pela qual a emenda é meritória. Sugerimos apenas pequenas modificações no texto, razão pela qual **acolhemos a emenda parcialmente**, nos termos da Emenda nº 47 – CAE.

A **Emenda nº 44**, do Senador Luiz Carlos Heinze, suprime o art. 7º do PL e da nova redação ao inciso IV do § 1º do art. 5º. O Senador argumenta que não cabe ao Ministério da Infraestrutura tratar do assunto, uma vez que cabe à Lei dispor sobre a ordenação do transporte. No entanto, o texto do PL determina algumas competências para o Minfra, que estão dentro do escopo da regulamentação do PL. À lei cabe o atributo da generalidade, qual seja traçar as linhas gerais sobre a matéria. A regulamentação das matérias compete ao Poder Executivo. Nesse sentido, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 45** apenas aprimora a técnica legislativa do art. 5º, sem qualquer alteração de conteúdo. Eliminamos o § 4º e reescrevemos o *caput* do art. 5º para determinar que a empresa habilitada no BR do Mar poderá afretar a tempo embarcações de sua subsidiária integral estrangeira ou de subsidiária integral de outra Empresa



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Brasileira de Navegação para operar a navegação de cabotagem.

A **Emenda nº 46** é resultado do acolhimento parcial da Emenda nº 24.

A **Emenda nº 47** trata da possibilidade de afretamento de embarcação estrangeira quando verificada a indisponibilidade de embarcação brasileira, nos termos do inciso I do art. 9º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. O texto do PL, acertadamente, estabelece que as embarcações afretadas sob contrato de longo prazo não podem utilizar esta frota para comprovar a citada disponibilidade. Acrescentamos também, na mesma hipótese, as embarcações afretadas a tempo para operações especiais de cabotagem.

Ora, as operações especiais são utilizadas para o transporte de carga em tipo, rota, ou mercado não existente ou não consolidado. Ou seja, é da natureza dessa operação a incerteza quanto à quantidade de embarcações e o número de viagens a serem realizadas. A ANTAQ, no uso do seu poder regulador, terá dificuldades em controlar a atividade das operações especiais justamente pelo fato de que se trata de um mercado em estudo. Assim, nada impede que eventuais aproveitadores se utilizem dessas incertezas para afretar embarcações a tempo além do necessário e utilizá-las para outros tipos de fretes, concorrendo de forma desigual com outras empresas.

Inovamos, ainda, no mesmo dispositivo, para estabelecer uma ordem de prioridade no poder de bloqueio das embarcações no momento da circularização. Privilegiamos a frota nacional ao determinar que a embarcação de propriedade de uma EBN construída no País tenha a prioridade nesse bloqueio. Não havendo esta embarcação disponível, a EBN que tenha embarcação própria construída fora do País passa a ter a prioridade. Por fim, no terceiro nível de prioridade, estão as embarcações afretadas a tempo, nos termos dispostos no texto do PL, e as embarcações afretadas a casco nu, que concorrerão



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

em pé de igualdade. Esperamos, com essa medida, demonstrar ainda mais nosso reconhecimento da necessidade de se incentivar a formação de frota nacional.

Ante o exposto, promovemos alterações no inciso III do art. 11, no § 2º do art. 7º e criamos novos dispositivos no art. 5º do Projeto de Lei nº 4.199, de 2020.

A **Emenda nº 48** é consequência da anterior e apenas compatibiliza o texto.

A **Emenda nº 49** é resultado do acolhimento parcial da Emenda nº 1.

A **Emenda nº 50** tem o propósito de adequar a redação do texto à melhor técnica legislativa possível e, principalmente, evitar que os prazos estabelecidos nas regras de afretamento a casco nu na Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997 não sejam considerados. Da forma como o texto original sugere, os prazos estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 10 da supracitada lei são atrelados à sua data de vigência, que é do ano de 1997. Do ponto de vista literal, o prazo de quarenta e oito meses estabelecido para o afretamento a casco nu, sem lastro, estaria permitido a partir de 8 de janeiro de 2001. Na prática, caso o texto seja mantido na sua forma original, o afretamento a casco nu sem lastro estará permitido no momento em que a lei decorrente do PL entrar em vigor.

Poderíamos emendar o PL e criar artigo específico para atrelar os prazos à data de publicação da lei resultante do projeto. No entanto, faríamos referências cruzadas em leis esparsas, o que, definitivamente, não é o melhor caminho. Propomos, alternativamente, que o início da flexibilização se dê em 2024, culminando na abertura total para os afretamentos a casco nu a partir de 2027, de forma a garantir os investimentos já realizados no país pelas EBNs.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

A **Emenda nº 51** suprime o parágrafo único do art. 16 do PL, que isenta o Certificado de Livre Prática (CLP). A nosso ver, trata-se de matéria de natureza regulatória, que deve ser discutida e, se for o caso, aprimorada, no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

A **Emenda nº 52** suprime o § 1º-A do art. 17 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. A nosso ver, o acesso aos recursos da arrecadação do AFRMM deve ser franqueado a todos os beneficiários, sem estabelecer rubrica para atividades específicas. A proposta original retira recursos do FMM e os destina a investimentos que, se não utilizados, não retornam para o uso em outras atividades. Atualmente, verifica-se que há a aplicação de menos de 10% das destinações do FMM para fundos específicos por contingenciamento orçamentário, dadas as restrições fiscais por que passa o País. Essa dificuldade de uso dos recursos certamente será verificada na nova destinação.

A **Emenda nº 53** modifica o § 4º do art. 10 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, proposto pelo art. 19 do Projeto de Lei nº 4.199, de 2020, para retirar a expressão “do mesmo grupo econômico”. O termo pode provocar interpretações equivocadas e prejudicar o espírito do dispositivo, que é flexibilizar os afretamentos a casco nu.

A **Emenda nº 54** é resultado do acolhimento parcial de dispositivos do Projeto de Lei nº 3.129, de 2020, conforme já mencionamos na análise do mérito do PL.

A **Emenda nº 55** modifica dois importantes aspectos da redação sugerida para o art. 26 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. O primeiro aspecto inclui a manutenção das embarcações entre as possibilidades de financiamento com os recursos do Fundo da Marinha Mercante. Nada mais justo que permitir que as empresas tenham acesso aos recursos do fundo para entre outros fins, promover as manutenções necessárias, inclusive as preventivas. Ademais, permitimos que as empresas brasileiras de navegação possam definir como e onde empregar esses recursos, seja por meio de um estaleiro, seja por meio de uma empresa brasileira especializada na atividade.



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

O segundo ponto alterado diz respeito à possibilidade de uso dos recursos do FMM nas obras de infraestrutura portuária e aquaviária. Tornamos o comando do texto mais simples e direto. Embora a proposta seja importantíssima, o texto original é prolixo e detalhista, o que definitivamente não contribui para a melhor técnica legislativa e para o espírito do dispositivo, que é permitir que as obras do setor (sem distinção) sejam financiadas a partir dos recursos do fundo.

A **Emenda nº 56** visa a aperfeiçoar a legislação do Fundo da Marinha Mercante para prever mecanismo que permita aos agentes financeiros que contratam as operações de crédito com recursos do FMM reescalonar financiamentos celebrados antes dos aumentos de custos operacionais trazidos pela pandemia da COVID-19 que afetaram a capacidade de pagamento de determinados tomadores dentro dos prazos originalmente previstos, mas que pode ser viabilizado se o agente financeiro conceder maior prazo de amortização.

A **Emenda nº 57** prorroga o prazo dos benefícios conferidos pelo Reporto, que encerrou-se no fim de 2020, para 31 de dezembro de 2023. O crescimento e o desenvolvimento da navegação de cabotagem impactam diretamente a movimentação nos portos, que precisarão promover investimentos para acompanhar a nova demanda. Nesse sentido, é salutar, como política pública, diminuir as barreiras para aquisição de equipamentos para os portos.

A **Emenda nº 58 - PLEN**, de autoria do Senador Jean Paul sugere novas datas para a liberação dos afretamentos a casco nu sem lastro. Em razão dos prazos estabelecidos na Emenda nº 50, **rejeitamos a emenda**.

A **Emenda nº 59 - PLEN**, de autoria do Senador Jean Paul propõe a alteração do conceito de empresa brasileira de navegação e obriga que esta empresa seja proprietária de pelo menos uma embarcação. Considerando que a proposta vai de encontro à proposta do projeto de abertura do mercado e aumento da concorrência, **rejeitamos a emenda**.

A **Emenda nº 60 – PLEN**, de autoria do Senador Jean Paul, proíbe a contratação do transporte terrestre por armadores marítimos. A matéria é semelhante a Emenda nº 6, que deixou de ser acolhida. Pelos mesmos motivos ali apresentados, **rejeitamos a emenda**.

A **Emenda nº 61 – PLEN**, do Senador Paulo Paim, pretende suprimir o inciso V do art. 27 do PL. Entendemos que a Lei Geral das Agências



SF/21737.31716-82



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Reguladoras já define os critérios para a ocupação de cargos de direção, razão pela qual **rejeitamos a emenda.**

A **Emenda nº 62 – PLEN**, do Senador Paulo Paim, propõe nova redação para o art. 12 do PL, que trata dos contratos de trabalho dos tripulantes. Entendemos que o texto aprovado pela CAE já protege os trabalhadores brasileiros ao citar a legislação trabalhista brasileira. Ante o exposto o voto é pela **rejeição da emenda.**

A **Emenda nº 63 – PLEN**, de autoria do Senador Fabiano Contarato, suprime o inciso III do § 1º do art. 5º do PL, para proteger os estaleiros brasileiros e evitar a construção de embarcações no exterior. Ocorre que o PL já prevê instrumentos de incentivo para a construção de embarcações nos estaleiros brasileiros sem, no entanto, impedir que as EBNs possam buscar outras soluções no mercado internacional, se assim desejarem. Assim, votamos pela **rejeição da emenda.**

III – VOTO

Ante o exposto, manifestamo-nos: pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.199, de 2020, nos termos do Parecer nº 18, de 2021, da Comissão de Assuntos Econômicos; e pela rejeição das Emendas nºs 58, 59, 60, 61, 62 e 63 -PLEN.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator
Senador **Nelsinho Trad**



SF/21737.31716-82