

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA –**  
**PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

**DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM E DA NAVEGAÇÃO**  
**INTERIOR BRASILEIRAS: POSSIBILIDADES E LIMITES DE UMA**  
**POLÍTICA TRIBUTÁRIA ADEQUADA**

**HAÉRSIO FLÁVIO LEITE DA SILVA**

**Itajaí, SC**  
**2013**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA –**  
**PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

**DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM E DA NAVEGAÇÃO**  
**INTERIOR BRASILEIRAS: POSSIBILIDADES E LIMITES DE UMA**  
**POLÍTICA TRIBUTÁRIA ADEQUADA**

**HAÉRSIO FLÁVIO LEITE DA SILVA**

Dissertação submetida ao Curso de  
Mestrado em Ciência Jurídica da  
Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI,  
como requisito parcial à obtenção do  
Título de Mestre em Ciência Jurídica.

**Orientador: Professor Doutor Osvaldo de Agripino de Castro Júnior**

**Itajaí, SC**  
**2013**

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

**Itajaí, novembro de 2013.**

**Haérsio Flávio Leite da Silva**  
**Mestrando**

## **PÁGINA DE APROVAÇÃO**

Ao meu pai, *in memoriam*, que me orientou na sua trajetória de homem culto e amigo; herói em todos os sentidos.

À minha mãe, colo perene, barquinho inabalável, mesmo no mar em fúria.

A todos aqueles que, de alguma forma, incentivaram e contribuíram para a realização deste trabalho, especialmente esposa, filhos e netos, para que eu pudesse alcançar o objetivo de concluir o Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, grande realização como profissional do Direito.

Ao Professor Osvaldo Agripino de Castro Junior, amigo e orientador desta dissertação, exemplo de profissional, que não mensurou esforços para auxiliar os orientandos no objetivo de que mais esta etapa de vida fosse vencida.

Aos meus amigos, professores e funcionários do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI (Universidade do Vale do Itajaí).

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, Soberano.

À Coordenação e aos Professores do Curso de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Univali, que, demonstrando sentimento de solidarismo, compartilharam seus vastos saberes jurídicos e viabilizaram este projeto.

Ao professor orientador, Doutor Osvaldo Agripino de Castro Junior, pelas mãos mágicas em fazer iluminar diante de nossos olhos uma alvorada de novos caminhos a serem percorridos pelo Direito.

Aos colegas mestrandos, pelo apoio incondicional, mesmo nos momentos de incerteza que levitam sobre qualquer projeto de vida.

Aos amigos e familiares, especialmente à minha esposa Elyda Ricci da Silva, que souberam compreender os momentos de ausência.

“O mar é a traquéia dos Estados marítimos. A nação que deixou pesar-lhe sobre esse órgão a planta do adversário é nação previamente perdida no primeiro ensaio de forças.”

Rui Barbosa (Cartas da Inglaterra, 1896)

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |                                                                                                                                                          |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AFRMM    | Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante                                                                                                  |
| ANP      | Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis                                                                                              |
| Antaq    | Agência Nacional de Transportes Aquaviários                                                                                                              |
| COFINS   | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social                                                                                                   |
| CRFB     | Constituição da República Federativa do Brasil                                                                                                           |
| CD       | Câmara dos Deputados                                                                                                                                     |
| CTN      | Código Tributário Nacional                                                                                                                               |
| CNT      | Confederação Nacional do Transporte                                                                                                                      |
| ICMS     | Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação |
| IN       | Instrução Normativa                                                                                                                                      |
| IPI      | Imposto sobre Produto Industrializado                                                                                                                    |
| IBP      | Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis                                                                                                  |
| LC       | Lei Complementar                                                                                                                                         |
| MT       | Ministério dos Transportes                                                                                                                               |
| PAC      | Programa de Aceleração do Crescimento                                                                                                                    |
| PL       | Projeto de Lei                                                                                                                                           |
| PNLT     | Plano Nacional de Logística e Transporte                                                                                                                 |
| SEF      | Secretaria de Estado da Fazenda                                                                                                                          |
| STF      | Supremo Tribunal Federal                                                                                                                                 |
| STJ      | Superior Tribunal de Justiça                                                                                                                             |
| Siscomex | Sistema Integrado de Comércio Exterior                                                                                                                   |
| SRFB     | Secretaria da Receita Federal do Brasil                                                                                                                  |



## **LISTA DE QUADROS**

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 – Transporte de cargas via navegação de cabotagem..... | 74 |
|-----------------------------------------------------------------|----|

## ROL DE CATEGORIAS

Rol de categorias consideradas estratégicas à compreensão da pesquisa, com seus respectivos conceitos operacionais.

**Afretamento a casco nu:** 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.<sup>1</sup>

**Afretamento por tempo:** contrato em virtude do qual o afretador recebe a embarcação armada e tripulada, ou parte dela, para operá-la por tempo determinado.<sup>2</sup>

**Benefício fiscal:** para Diniz e Fortes<sup>3</sup>, a norma jurídica que não exija contrapartida diretamente vinculada à promoção do bem comum não institui incentivo fiscal, mas sim benefício fiscal, gerando privilégios diretamente dirigidos ao contribuinte.

**Cabotagem:** a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores.<sup>4</sup>

**Código Tributário Nacional:** legislação que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis a União, estados, municípios e Distrito Federal, alterada pela Lei Complementar n. 118, de 9 de fevereiro de 2005.<sup>5</sup>

**Constituição Federal:** é a lei maior, a lei fundamental e suprema de um Estado. Seu conteúdo atinge a estruturação do Estado, a formação dos poderes públicos, a

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997.** Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997.** Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>3</sup> DINIZ, Marcelo de Lima Castro; FORTES, Felipe Cianca. Incentivos Fiscais no STJ. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Incentivos fiscais:** questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP ED., 2007. p. 274.

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997.** Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

forma de governo, a aquisição do poder, a distribuição de competências, os direitos, garantias e deveres dos cidadãos.<sup>6</sup>

**Contrato de transporte:** o contrato de transporte é um dos mais comuns da vida comercial, tendo em vista que a circulação das mercadorias é uma das principais características do comércio. É, igualmente, um contrato que, dia após dia, vem ampliando o seu campo de ação, em virtude, principalmente, do progresso dos elementos utilizados para transportar mercadorias ou coisas. O contrato de transporte de coisa é aquele em que uma pessoa entrega a outra ou a uma empresa determinado objeto para que, mediante preço estipulado, seja remetido à pessoa certa, em lugar diverso daquele em que a coisa foi entregue.<sup>7</sup>

**Convênio:** o vocábulo tem a mesma origem da palavra convenção e deriva do latim *convenire*, significando o acordo entre duas ou mais pessoas. Tem por objetivo a realização de certos atos ou omissões. A Constituição da República Federativa do Brasil não trouxe, de início, tratamento expresso ao termo convênio, contudo não se percebia qualquer impedimento a sua realização. Pelo contrário, o art. 23, parágrafo único, preconiza que: "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Com o advento da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, o art. 241 passou a ter a seguinte redação: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12282](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12282)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>7</sup> MARTINS, Fran. **Contratos e obrigações comerciais**. 6. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 205.

<sup>8</sup> SILVA, Ronaldo Quintanilha da. **Diferenças entre os contratos e convênios administrativos**. 10/2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21491/diferencas-entre-os-contratos-e-convenios-administrativos#ixzz2dWOibgCr>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

**Embarcação:** qualquer construção, inclusive as plataformas flutuantes e, quando rebocadas, as fixas, sujeita à inscrição na autoridade marítima e suscetível de se locomover na água, por meios próprios ou não, transportando pessoas ou cargas.<sup>9</sup>

**Isenção fiscal:** exoneração total do dever de pagar o tributo, operada por lei veiculada para atender ao princípio da capacidade contributiva ou ao da praticabilidade da tributação, ou, ainda, como instrumento de satisfação das políticas públicas voltadas à consagração de valores constitucionalmente previstos.<sup>10</sup>

**Incentivo fiscal:** incentivo fiscal é um conceito da Ciência das Finanças, que se situa no campo da extrafiscalidade e implica redução da receita pública de natureza compulsória ou a supressão de sua exigibilidade. É um instrumento do dirigismo econômico; visa desenvolver economicamente determinada região ou certo setor de atividade.<sup>11</sup>

**Lei Complementar:** é a espécie normativa utilizada nas matérias expressamente previstas na Constituição Federal. As hipóteses de regulamentação da Constituição por meio de lei complementar foram taxativamente previstas na Carta Magna. Quando o constituinte quer referir-se a uma lei complementar, traz no texto a expressão “lei complementar”. Ex: Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (art. 59, parágrafo único, da CRFB). O procedimento da lei complementar é o mesmo da lei ordinária, diferenciando-se apenas quanto ao quórum para aprovação. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta de seus membros (art. 69 da CRFB). Maioria absoluta se refere aos membros integrantes da casa. Se lei ordinária tratar de matéria reservada a lei complementar, haverá uma inconstitucionalidade formal.

---

<sup>9</sup> BRASIL. **Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9537.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

<sup>10</sup> BÚRIGO, Vandrê Augusto. **A natureza jurídica da isenção no sistema tributário nacional:** conceito e proposta normativa à luz da política jurídica. 2008. 114f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica)-Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, SC, 2008. Disponível em: <[http://www6.univali.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=581](http://www6.univali.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=581)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

<sup>11</sup> HARADA, Kiyoshi. **Incentivos fiscais** – Limitações constitucionais e legais. 07/2011. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/a/5pf2/incentivos-fiscais-limitacoes-constitucionais-e-legais-kiyoshi-harada>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

Entretanto, se uma lei complementar tratar de matéria reservada a lei ordinária não haverá invalidade, sendo apenas considerada como lei ordinária.<sup>12</sup>

**Leis positivas:** as leis positivas são formuladas em termos gerais; fixam regras, consolidam princípios, estabelecem normas em linguagem clara e precisa, porém ampla, sem minúcias. É tarefa primordial do executor da lei a pesquisa da relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato social, isto é, aplicar o Direito. Para conseguir tal desiderato, faz-se mister um trabalho preliminar: descobrir e fixar o sentido verdadeiro da regra positiva e, logo depois, o respectivo alcance e extensão.<sup>13</sup>

**Navegação interior:** a realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional.<sup>14</sup>

**Normas infraconstitucionais:** as normas infraconstitucionais são as normas legais e administrativas que estão dispostas abaixo da Carta Magna. Na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, encontram-se as normas constitucionais, que são constituídas por normas jurídicas (escritas) e por princípios jurídicos (implícitos ou explícitos). É o regramento jurídico superior e básico, devendo todas as demais normas observar os ditames da lei constitucional.<sup>15</sup>

**Princípios constitucionais tributários:** princípio é a regra básica implícita ou explícita que, por sua grande generalidade, ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico e, por isso, vincula o entendimento e a boa aplicação, seja dos simples atos normativos, seja dos próprios mandamentos constitucionais. Princípios demonstram regra superior, mesmo que não positivada, à qual se devem amoldar as disposições legais, visto que indicam “direção” a ser tomada pelo exegeta ou pelo

---

<sup>12</sup> WEBJUR. **Processo legislativo.** Espécies normativas (art. 59 da CF). Lei Complementar. Disponível em: <[http://www.webjur.com.br/doutrina/direito\\_constitucional/processo\\_legislativo.htm](http://www.webjur.com.br/doutrina/direito_constitucional/processo_legislativo.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>13</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 1.

<sup>14</sup> BRASIL. **Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997.** Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013. Art. 2º Para os efeitos desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições: [...] X - navegação interior: a realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional; [...]”.

<sup>15</sup> F.PONTES JUS. **Normas infraconstitucionais.** 22 outubro 2009. Disponível em: <<http://fpontesjus.blogspot.com.br/2009/10/normas-infraconstitucionais.html>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

legislador. Sempre que houver uma dupla interpretação da norma ou uma interpretação dúbia, deve-se recorrer aos princípios, a fim de encontrar a solução interpretativa. Em matéria tributária, há uma principiologia específica a ser observada e que contempla, por exemplo, entre outros, o Princípio da Legalidade, o Princípio da Anterioridade Qualificada, o Princípio da Irretroatividade, o Princípio da Isonomia, o Princípio da Capacidade Contributiva, o Princípio da Vedação de Efeitos Confiscatórios, o Princípio da Imunidade Recíproca, o Princípio da Imunidade de Tráfego, o Princípio da Uniformidade Geográfica, o Princípio da Vedação de distinção em razão de Procedência ou Destino.<sup>16</sup>

**Resolução:** é ato administrativo com certo caráter normativo, emanado pela Administração Pública com o intuito de fazer a coadunação entre os desígnios genérico e abstrato da lei a casos concretos, regulamentando-a e dando-lhe eficácia, e isto significa que o julgador não poderá ir além ou ficar aquém do prescrito na norma hierarquicamente superior, neste caso, a Constituição Federal.<sup>17</sup>

**Segurança jurídica:** no Estado Moderno, costumava-se priorizar, retoricamente, como um dos fins do Direito, a segurança jurídica, mas essa é moeda de duas faces. Numa está gravada a preocupação com os fins políticos, que Bobbio chama de a Política do Poder: é preocupação nítida do Estado a paz social, pois, no alcance deste objetivo reside a própria estabilidade dos governos, cujos propósitos, então, confundem-se com os do Estado. O outro lado da moeda, por conseguinte, estampa a necessidade de os indivíduos contarem com a certeza de que seus direitos “garantidos” pela ordem jurídica sejam efetivos.<sup>18</sup>

**Sistema Tributário Nacional:** conjunto dos tributos cobrados em todo o território, independentemente da titularidade deste ou daquele ente público e considerada exclusivamente a incidência sobre a riqueza, como vem esboçado nos artigos 145, 148 e 149 da CRFB para o ulterior detalhamento pelo Código Tributário Nacional.

---

<sup>16</sup> CREPALDI, Silvio Aparecido. **Princípios constitucionais tributários**. Disponível em: <[http://www.oab.org.br/editora/revista/revista\\_06/anexos/principios\\_contitucionais\\_tributarios.pdf](http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_06/anexos/principios_contitucionais_tributarios.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>17</sup> VIANA JUNIOR, Dorgival da Silva; OLIVEIRA, Carine Nunes de Albuquerque. **A inconstitucionalidade da atual regulamentação do conceito de atividade jurídica**. Inconstitucionalidade material e formal das Resoluções n. 4 do CNMP e n. 11 do CNJ. 08/2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8998/a-inconstitucionalidade-da-actual-regulamentacao-do-conceito-de-atividade-juridica#ixzz2dWPZ9WkC>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>18</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de política do direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris/UNIVALI, 1998. p. 38.

**Sistema Tributário Federado (ou Sistema do Federalismo Fiscal):** conjunto de tributos organizados segundo a distribuição do poder tributário à União, aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios, levada a efeito pelos artigos 148, 149, 153 a 156 da CRFB.<sup>19</sup>

**Sistema Internacional Tributário:** conjunto de tributos incidentes sobre a riqueza internacional e partilhados entre os Estados Soberanos segundo princípios e regras estabelecidos na ordem constitucional brasileira em vigor (arts. 153, inc. I e II, 155, § 1º, inc. III, b, 155, § 2º, inc. X, a, § 3º, inc. II) e nos tratados e convenções internacionais.<sup>20</sup>

**Tratado internacional:** o conceito de tratado internacional é extremamente singelo se comparado à variedade de questões que dele decorrem. Na definição exposta por José Francisco Rezek<sup>21</sup>: "Tratado é o acordo formal, concluído entre sujeitos de direito internacional público e destinado a produzir efeitos jurídicos". Neste conceito estão expressos os elementos básicos dos tratados.

**Tributação:** a atual Constituição da República brasileira contempla o tributo como gênero, do qual todos os seus tipos são espécies. Dessa forma, o artigo 3º da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, e alterações posteriores, segundo as mesmas diretrizes, fazem uma definição abrangente do termo em questão: "Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade plenamente vinculada".<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>20</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 360.

<sup>21</sup> REZEK, José Francisco. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 21.

<sup>22</sup> BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo geral contribuir para o desenvolvimento da cabotagem brasileira e da navegação interior, tarefa que se pretende realizar com o estudo das possibilidades de uma política tributária adequada por meio de incentivos fiscais que incidem no transporte aquaviário. A escolha do tema se justifica pelo pouco uso do modal aquaviário na matriz de transporte brasileira e da pouca quantidade de embarcações disponíveis para o modal. A hipótese da pesquisa é que o estudo dos principais aspectos que envolvem a tributação pelos estados-membros ICMS (estadual) e ISS (municipal) no transporte de cabotagem e de navegação interior, bem como do AFRMM e Conteúdo Local (federal), relevante para a construção naval, contribui para desenvolver o setor. Com este propósito, o Capítulo 1 abordará os conceitos relevantes para a pesquisa e os aspectos históricos e jurídicos da cabotagem, da navegação interior e da construção naval. O Capítulo 2 analisará a competência tributária, os incentivos fiscais e as políticas de desoneração fiscal que incidem na cabotagem e na navegação interior. O Capítulo 3 tratará do histórico da tributação no transporte de cabotagem e navegação interior, bem como das possibilidades e limites de uma política tributária a partir das novas oportunidades de desenvolvimento da indústria naval com a prospecção do petróleo e gás (Pré-sal). Tal perspectiva parte da responsabilidade institucional em propor políticas públicas para desenvolver setores estratégicos a partir dos incentivos fiscais. Busca-se, então, analisar o formato da estrutura tributária brasileira, identificando as complexas funções atribuídas aos estados-membros, suas competências constitucionais, bem como a administração fiscal na geração de receitas públicas, por meio da atual conjuntura econômica nacional, já que o setor aquaviário proporciona, pela sua vocação natural, uma competitividade sustentável. Para tanto, alguns princípios econômicos e tributários balizaram a pesquisa buscando facilitar o contexto sobre o atual fenômeno de desenvolvimento induzido pelo poder público. Finalmente, a conclusão a que se chega é que, não obstante os investimentos que se projetam no horizonte do pré-sal, para dar mais força ao motor do crescimento e desenvolvimento da economia brasileira, não se vislumbram iniciativas governamentais importantes no sentido de impulsionar o transporte aquaviário, em especial a cabotagem e a navegação interior.

**Palavras-chave:** Transporte aquaviário: cabotagem e navegação interior. Aspectos tributários. Incentivos fiscais.



## ABSTRACT

This dissertation aims to contribute to the overall development of the Brazilian coastal and inland through the study of the possibilities of a tax policy on tax incentives that focus on water transport. The choice of subject is justified by the use of the waterway mode bit in the Brazilian transport matrix and a small amount of boats available for modal. The hypothesis of the research is that the study of the major aspects that involve taxation by the Member States ICMS (state) and ISS (municipal) in coastal shipping and inland waterways as well as AFRMM and Local Content (federal) relevant to the shipbuilding, contribute to develop the sector. With this purpose, Chapter 1 will cover the key concepts relevant to the research and historical and legal aspects of coastal, inland navigation and shipbuilding. Chapter 2 will examine the power to tax, tax incentives and tax relief policies that affect the coastal and inland waterways. In Chapter 3 will deal about the history of taxation in transport in coastal and inland waterways, as well as the possibilities and limits of a tax policy from the new opportunities for development of shipbuilding industry with the prospect of Oil and Gas (pre-salt). This perspective of the responsibility for institutional propose public policies to develop strategic sectors from the tax incentives. The aim is then to analyze the shape of the Brazilian tax structure identifying the complex functions assigned to the States of the federation, its constitutional powers, as well as the tax to generate revenue. The goal is to understand the current domestic economic situation, as this sector provides waterway by its natural, sustainable competitiveness. Therefore, some economic principles and tax equality the research seeking to facilitate context about the current phenomenon of development induced by Governments. Finally, the conclusion reached is that, despite the investments that are projected on the horizon of the pre-salt, to give more power to the engine of growth and development of the brazilian economy, there are not major government initiatives in order to stimulate water transport, in particular the coastal and inland waterways.

**Keywords:** Water transport: coastal and inland. Tax issues. Tax incentives.

## SUMÁRIO

|                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO .....                                                           | 19        |
| <br><b>CAPÍTULO 1 – ASPECTOS HISTÓRICOS DESTACADOS DO TRANSPORTE</b>       |           |
| <b>MARÍTIMO .....</b>                                                      | <b>21</b> |
| 1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS .....                                  | 21        |
| 1.1.1 Direito marítimo e direito da navegação marítima.....                | 21        |
| 1.1.2 Organização Marítima Internacional (IMO) .....                       | 26        |
| 1.1.3 Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNDM) .....        | 29        |
| 1.1.4. Poder Marítimo .....                                                | 33        |
| 1.2 BASE EVOLUTIVA DA NAVEGAÇÃO BRASILEIRA .....                           | 34        |
| 1.2.1 Construção naval e cabotagem .....                                   | 34        |
| 1.2.2 Navegação interior .....                                             | 39        |
| 1.2.3 Companhias de navegação .....                                        | 42        |
| 1.2.4 Subvenções na Era Imperial.....                                      | 45        |
| <br><b>CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS DE INCENTIVO FISCAL PARA O TRANSPORTE DE</b> |           |
| <b>CABOTAGEM E NAVEGAÇÃO INTERIOR .....</b>                                | <b>49</b> |
| 2.1 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS-MEMBROS .....                       | 49        |
| 2.1.1 Conceito de poder de tributar .....                                  | 49        |
| 2.2 EXONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO TRANSPORTE MARÍTIMO E NA                    |           |
| CONSTRUÇÃO NAVAL .....                                                     | 60        |
| 2.3 NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM E NAVEGAÇÃO INTERIOR: EVOLUÇÃO                  |           |
| LEGISLATIVA E CARACTERÍSTICAS .....                                        | 66        |
| 2.3.1 Transporte de cabotagem.....                                         | 70        |
| 2.3.2 Navegação interior .....                                             | 76        |
| 2.3.3 Política da construção naval .....                                   | 76        |
| <br><b>CAPÍTULO 3 – POSSIBILIDADES E LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>    |           |
| <b>DO SETOR AQUAVIÁRIO BRASILEIRO .....</b>                                | <b>80</b> |
| 3.1 BASE CONSTITUCIONAL DA MARINHA MERCANTE.....                           | 81        |
| 3.2 HISTÓRICO DE FINANCIAMENTO DA ESTRUTURA NAVAL .....                    | 85        |

|                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.3 INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA NO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO E SEUS PRECEDENTES ..... | 91         |
| <b>3.3.1 O ICMS no setor aquaviário brasileiro.....</b>                     | <b>91</b>  |
| <b>3.3.2 Bases legais.....</b>                                              | <b>98</b>  |
| <b>3.3.3 O FMM e os valores arrecadados com o AFRMM.....</b>                | <b>100</b> |
| 3.4 CENÁRIOS E PERSPECTIVAS PARA O SETOR AQUAVIÁRIO.....                    | 107        |
| <br><b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                       | <b>117</b> |
| <br><b>REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....</b>                              | <b>122</b> |

## INTRODUÇÃO

O objetivo da presente dissertação é contribuir para o desenvolvimento da cabotagem e da navegação interior brasileiras, por meio do estudo dos principais aspectos históricos, doutrinários e jurídicos, especialmente o que concerne a incentivos fiscais.

A hipótese da pesquisa é que o estudo dos principais aspectos jurídicos dos incentivos fiscais no transporte aquaviário de cabotagem e na navegação interior contribui para desenvolver o setor.

A pesquisa está dividida em três capítulos, adiante mencionados, e o seu objetivo institucional é a obtenção do título de Mestre auferido pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali. O objetivo científico, por sua vez, é contribuir para o desenvolvimento do transporte aquaviário da cabotagem e navegação interior, mediante o estudo das possibilidades e dos limites de uma política tributária adequada, com ênfase nos incentivos fiscais. Busca-se, ainda, uma conscientização sobre a extensão do litoral brasileiro, a quantidade de rios e lagos navegáveis, a concentração da atividade econômica próxima à costa marítima, com importantes e destacados terminais portuários, cujo padrão histórico de ocupação do espaço territorial favorece naturalmente o desenvolvimento econômico e social, com o viés da sustentabilidade, a partir do pleno incentivo de políticas públicas.

Os resultados do estudo estão expostos na presente dissertação em distintos capítulos.

O Capítulo 1 trata de descrever o histórico do transporte aquaviário de cabotagem e da navegação interior brasileira, apontando as potencialidades ainda inexploradas se consideradas a extensão litorânea e a quantidade de rios navegáveis.

O Capítulo 2 discorre sobre as competências institucionais e constitucionais, e os principais incentivos fiscais que incidem no setor aquaviário, momento em que se analisa a questão da segurança jurídica, com o suporte da doutrina e da jurisprudência especializadas e o complexo sistema de incentivos fiscais em vigor no Brasil.

O Capítulo 3 se dedica a descrever as políticas públicas do setor aquaviário, o histórico da marinha mercante, de financiamento da estrutura naval brasileira, bem como a análise do Fundo da Marinha Mercante (FMM), do AFRMM e dos benefícios da Lei de Conteúdo Local. Ao final, faz-se uma breve análise de cenário e da perspectiva do setor aquaviário, a reboque da prospecção do petróleo e gás nas áreas do pré-sal.

O presente Relatório de Pesquisa encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados os pontos conclusivos em destaque, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a importância de utilizar modais alternativos de transportes aquaviários no Brasil.

Quanto à metodologia empregada, registra-se que, na fase de investigação, o método utilizado foi o indutivo; na fase de tratamento dos dados, o cartesiano e no presente relatório de pesquisa é empregada a base indutiva. Ainda, durante a pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente<sup>23</sup>, da categoria<sup>24</sup>, dos conceitos operacionais<sup>25</sup>, da pesquisa bibliográfica<sup>26</sup>, do fichamento<sup>27</sup> e da trilogia do conhecimento jurídico: doutrina, legislação e jurisprudência especializadas.

---

<sup>23</sup> "Referente: é a explicitação prévia do(s) motivo(s), objetivo(s) e produto desejado, delimitado o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. São Paulo: Conceito, 2011. p. 54.

<sup>24</sup> "Categoria é a palavra ou expressão estratégica e/ou à elaboração e/ou expressão de uma idéia". PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática, p. 25.

<sup>25</sup> "Conceito Operacional: quando nós estabelecemos ou propomos definição, ou seja, estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática, p. 37.

<sup>26</sup> "Técnica de Pesquisa Bibliográfica é a técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática, p. 103.

<sup>27</sup> "Técnica de Fichamento: [...] Digo a **Arte** porque deve haver no produto desta Técnica que deve ter uma preocupação estética, ou seja, o utilizador deve zelar para que a FICHA resultante de seu trabalho se apresente de forma organizada, de leitura agradável [...] e de objetivo manuseio. [...] Reporto-me a **Ciência** porque o Fichamento como Técnica, deve ser acionado num contexto em que o seu utilizador tenha um Referente claramente pré-explicitado antes de iniciar a operação, além de dispor da bibliografia adequada para consumir o trabalho [Grifo do autor]." PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática, p. 107.

## **CAPÍTULO 1**

### **ASPECTOS HISTÓRICOS DESTACADOS DO TRANSPORTE MARÍTIMO**

O capítulo que dá início a este estudo tratará dos aspectos históricos que favoreceram o desenvolvimento do transporte marítimo, associado à criação de uma legislação destinada a subsidiar o processo em nível de comércio marítimo e de construção naval e, entre outros conceitos que gravitam sobre o tema, os aspectos jurídicos e as convenções internacionais, que foram importantes para que o Direito Marítimo pudesse desenvolver-se ao longo dos séculos.

#### **1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS**

A história é relevante para compreender o desenvolvimento do transporte marítimo e da sua juridicidade. O comércio entre as nações e o desenvolvimento da economia mundial sempre tiveram como liames tanto a conexão de suas riquezas, principalmente cultural e comercial, quanto os aspectos históricos da navegação marítima.

##### **1.1.1 Direito marítimo e direito da navegação marítima**

Na busca de vestígios e indícios da origem do Direito Marítimo, verifica-se que o surgimento deste ramo do direito normatiza e cria diretrizes para as atividades exercidas no mar, desde as conquistas de desbravadores e descobridores dos continentes, e que hoje podem ser identificados em mapas e livros.

Nesse sentido, Gibertoni aduz:

O Direito Marítimo está diretamente ligado à civilização, pois o mar fora para os povos da Antiguidade o maior espaço físico utilizado em suas conquistas, desta forma, torna-se tão necessário discorrer

sobre a história da navegação e como se deu sua organização no decorrer do tempo.<sup>28</sup>

Em virtude das navegações, do comércio marítimo, da construção de numerosas frotas mercantes e, ainda, do estabelecimento de rotas nos mares, o desenvolvimento das civilizações foi, aos poucos, concretizando-se. Deste modo, o mar acabou consagrado como elemento imprescindível ao crescimento socioeconômico e à sobrevivência das nações.

Ainda, sobre a origem do Direito Marítimo, embora alguns doutrinadores tratem-na como incerta quanto ao seu surgimento, há indícios de que as normas jurídicas que regulam o transporte marítimo têm como marco inicial o século XVII a.C., como leciona Castro Junior:

A origem do Direito Marítimo é incerta, mas historiadores mencionam que normas jurídicas regulando o transporte marítimo datam do século XVII a.C, no Código de Hamurabi. Pesquisadores sustentam que um sofisticado sistema internacional de Direito Marítimo existe desde a Idade Antiga no Mediterrâneo.<sup>29</sup>

Sobre o conceito de Direito Marítimo, pontua o autor:

O Direito Marítimo é um complexo de instituições, categorias e regras escritas ou costumeiras autônomas, tem como característica a interdisciplinaridade, que advém da atividade da navegação nos espaços marítimos, em todas as suas dimensões.<sup>30</sup>

O conceito de Direito Marítimo, agora em comparação com o Direito da Navegação, mostra suas semelhanças e destaca suas particularidades, conforme se pode observar na seguinte doutrina:

Há muitas semelhanças entre o Direito Marítimo e o Direito da Navegação, pois são disciplinas jurídicas que se confundem com a própria história da humanidade. A ideia de risco, por exemplo, nasce do seguro marítimo. Desde os fenícios (século XXIV a.C.) e vikings, que foram piratas escandinavos do século VIII ao XI, com incursões na Europa, bem como do Código de Hamurabi, [...] onde havia normas de construção naval, fretamento de navios a vela e a remo, responsabilidade do fretador, abaloamento indenização [...].<sup>31</sup>

<sup>28</sup> GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 5.

<sup>29</sup> CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. Direito Marítimo, *Lex Mercatoria e Lex Maritima*: breves notas. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Direito marítimo**: temas atuais. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 36.

<sup>30</sup> CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. Direito Marítimo, *Lex Mercatoria e Lex Maritima*: breves notas. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Direito marítimo**: temas atuais, p. 64.

<sup>31</sup> CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Direito marítimo made in Brasil**. São Paulo: Lex, 2007. p. 619.

Lições como as que se acaba de expor, corroboram os demais conceitos e ensinamentos doutrinários que retratam parte da história da navegação e mostram como foi construído o Direito Marítimo propriamente dito.

Verifica-se, ainda, no conceito construído por Castro Junior, que o risco é uma realidade que vem sendo identificada e inserida nas normatizações marítimas, desde o século XXIV a.C. Além do mar, existem outras áreas onde é comum o exercício da atividade de navegação, como rios, lagoas, canais, estreitos e baías.

Bem sabemos que a navegação marítima primitiva enfrentava inúmeros problemas. O mau tempo tornava as viagens sobre o mar perigosas e mortais e, em alguns casos, era considerada uma grande aventura navegar se as condições climáticas não fossem favoráveis.

Para entender a precariedade do sistema marítimo de navegação em épocas remotas, basta lembrar o descobrimento do Brasil, quando Pedro Álvares Cabral – seu descobridor – atingiu o feito por mero acidente de navegação, pois, como grafa a história, na ocasião o seu objetivo era o caminho das Índias Ocidentais. Ao perder a rota de sua embarcação, durante uma tempestade, buscou um abrigo, o qual denominou de Porto Seguro.

Moura registra que, na atualidade, dados estatísticos dão conta que a Terra “possui 27% da superfície do globo formada por continente e 73% de espaços marítimos”.<sup>32</sup>

Além de o modal aquaviário ser considerado um dos mais seguros do mundo, tendo como comparativos o número de movimentações realizadas e o número de acidentes registrados no decorrer da história, esses dados estatísticos se conjugam com outros, como os apresentados por Juan Somavia, Diretor-Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2006, que afirma que 80% das mercadorias do planeta são movimentadas pelo transporte marítimo, sendo, por isso mesmo, “considerado a mais internacional das indústrias”.<sup>33</sup>

Castro Junior ressalta que não obstante a certeza da importância do transporte marítimo para o comércio entre países, a participação brasileira na

---

<sup>32</sup> MOURA, Geraldo Bezerra de. **Direito da navegação**. São Paulo: Aduaneiras, 1991. p. 65-66.

<sup>33</sup> BRASIL. **Transporte marítimo**. Disponível em: <<http://www.oit.org/public/spanish/index.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2013. O Diretor-Geral da OIT, Juan Somavia, afirma que este número chega a 90%.



economia mundial é inexpressiva, pois sequer chegou a 1% das transações internacionais. Para o autor, há um grande espaço a ser ocupado pelo Brasil nesse cenário internacional.<sup>34</sup>

Nesse contexto, cabe realçar, igualmente, a importância das instalações portuárias, uma vez que não basta dispor de uma embarcação ou até mesmo de uma frota destinada ao transporte de mercadorias sobre o espaço marítimo. Em outras palavras, os portos ou terminais portuários, como portas de entrada e de saída das mais variadas formas de cargas, devem dispor de infraestrutura adequada e suficiente. São eles, portanto, tão relevantes quanto as embarcações propriamente ditas, merecendo igual atenção quanto à sua regulamentação.

Ao tratar das instalações portuárias, Trindade assevera, de uma forma mais radical, que têm “relevante importância frente ao cenário marítimo internacional” e as caracteriza “como fator predominante nas relações entre nações”.<sup>35</sup> E completa o raciocínio:

Todas as riquezas do mar e suas potencialidades, os navios por mais especiais que sejam, as rotas de navegação e os produtos transportados seriam inúteis sem a instalação portuária, o ponto de embarque e desembarque dos bens, no câmbio interminável dos povos.<sup>36</sup>

Assim como o navio e as instalações portuárias, as formas de navegação se renovam e se reinventam, movidas principalmente pela invenção e pelo desenvolvimento de novos instrumentos e de novas tecnologias voltadas para o setor.

Acrescente-se que novos instrumentos, aos poucos, foram inseridos na equipagem dos navios, tais como a bússola, o sextante, as cartas náuticas, o radar, entre outros. Esses assessorios possibilitaram o aperfeiçoamento dos métodos de navegação, atingindo em especial os profissionais da atividade marítima, como comandantes de embarcações, oficiais, práticos e outros profissionais, na medida em que determinam a posição do navio, a rota a ser seguida, a profundidade das águas, a existência de outras embarcações e/ou obstáculos nas proximidades.

---

<sup>34</sup> CASTRO JÚNIOR. Osvaldo Agripino. Transporte marítimo e atividade aquaviária. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito marítimo made in Brasil**. São Paulo: Lex, 2007. p. 21.

<sup>35</sup> TRINDADE, Washington Luiz da. Apud COLLYER, Wesley O. **Lei dos portos**: o conselho de autoridade portuária e a busca da eficiência. São Paulo: Lex, 2008. p. 23.

<sup>36</sup> TRINDADE, Washington Luiz da. Apud COLLYER, Wesley O. **Lei dos portos**: o conselho de autoridade portuária e a busca da eficiência, p. 23.

A globalização, principal fenômeno mundial, revela-se um grande movimento que se projeta nos campos econômico, social, político e ambiental. Não é à toa que o comércio internacional se molda conforme a toada da globalização, isto, em se tratando de mar, desde tempos imemoriais, passando pelos desbravadores portugueses, holandeses e espanhóis, que lideraram o período das grandes navegações nos séculos XV e XVI, conforme ratifica Castro Junior:

A globalização é bem antiga, vem como as ondas do mar, e tem mudado o padrão de comércio internacional, desde o período das grandes navegações nos séculos XV e XVI, liderado pelos nossos colonizadores portugueses, holandeses e espanhóis. Por sua vez, com a descoberta do Novo Mundo, em 1492, durante quase cinco séculos, o comércio internacional limitou-se a poucos bens, dentre os quais, metais preciosos, pedras, açúcar e escravos, embora Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, já mencionasse a importância da especialização na produção de bens e os benefícios na troca dos mesmos, diante da teoria das vantagens comparativas.<sup>37</sup>

Para chegar ao estágio atual, a indústria naval teve de se aperfeiçoar e contratar mais mão de obra, uma vez que a globalização exigia embarcações com maior capacidade de carga e que reduzisse o tempo do fretamento; com navios maiores e mais rápidos é possível transportar mais cargas e, conseqüentemente, fomentar a atividade.

Doutrinadores como Kendall e Buckley são categóricos ao enfatizar que o transporte de mercadorias por navios representa mais do que simples meios de transporte de bens entre nações. Assinalam que os navios “são os principais responsáveis pela manutenção da economia de muitos países e exercem, desta forma, papel de suma importância no cenário mercantil mundial”.<sup>38</sup>

Nos últimos séculos, o desenvolvimento econômico, histórico e político do Brasil foi influenciado pela estreita ligação do comércio internacional com as riquezas nacionais.

Nesse contexto, é importante analisar, considerando a relação intrínseca do transporte aquaviário (navegação de cabotagem e interior) com outros modais de transporte, o processo de consolidação e de especialização do setor marítimo, por meio do arcabouço institucional internacional da Organização das Nações Unidas.

---

<sup>37</sup> CASTRO JÚNIOR. Osvaldo Agripino (Org.). **Direito marítimo made in Brasil**, p. 25.

<sup>38</sup> KENDALL, Lane C.; BUCKLEY, James J. **The business of shipping**. 7. ed. Centreville: Cornell Maritime Press, 2001. p. 7.

### 1.1.2 Organização Marítima Internacional (IMO)

Sempre foi reconhecido que a maneira ideal de melhorar a segurança no mar é por meio do desenvolvimento de normas internacionais que são seguidas por todas as nações marítimas, tanto que, de meados do século XIX em diante, foi adotada uma série de tratados.

Vários países já demonstravam interesse na criação de um corpo internacional permanente para tornar a segurança marítima mais eficaz. Em 1948, uma conferência internacional, realizada em Genebra, aprovou convenção estabelecendo formalmente a Organização Marítima Internacional (IMO) – a denominação original é Organização Marítima Consultiva Intergovernamental (IMCO), mudada em 1982 para IMO.<sup>39</sup>

Para Martins: “A Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization*) é uma organização especializada das Nações Unidas”.<sup>40</sup> Na sua conceituação, a autora destaca as finalidades principais de referida organização, a saber: I) promover a cooperação e a troca de informações no campo internacional a respeito de assuntos técnicos de navegação comercial, II) desenvolver a segurança no mar; e III) convocar conferências sobre a navegação.<sup>41</sup>

No tocante à composição da IMO, tal organização é composta pelos seguintes órgãos: assembleia, conselho e comitês, subcomitês e secretariado.

Gilbertoni, ao tratar dos respectivos órgãos internos, afirma que o primeiro órgão a compor a IMO é a assembleia. Segundo a autora:

A Assembleia é um organismo formado pelos representantes dos Estados membros, que se reúnem a cada dois anos, em sessão ordinária. É o principal responsável pela aprovação do programa de trabalho, pela votação do orçamento e pelos acordos financeiros da Organização. A assembleia tem a incumbência de eleger o Conselho.<sup>42</sup>

O conselho, que é o órgão executivo da IMO, tem como responsabilidade supervisionar o trabalho e substituir a assembleia quando não estiver reunida.

<sup>39</sup> INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **Introduction to IMO**. Disponível em: <<https://www.imo.org/About/Pages/Default.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

<sup>40</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de direito marítimo**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Barueri, SP: Manole, 2008. v. 1. p. 26.

<sup>41</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de direito marítimo**, p. 26.

<sup>42</sup> GILBERTONI, Carla Adriana Comitê. **Teoria e prática do direito marítimo**, p. 28.

Contudo, mesmo representando a assembleia em determinadas situações, o conselho se limita somente à representação propriamente dita, pois não tem autonomia para enviar aos Estados recomendações sobre segurança marítima e prevenção da poluição, função que é exclusiva da assembleia.<sup>43</sup>

Para que sejam eleitos os membros do conselho, devem estar presentes representantes de quarenta Estados, interessados diretamente no fornecimento de serviços marítimos, no uso e comércio oceânicos, no transporte e navegação marítimos e que, juntos, representem a maior área geográfica do mundo, conforme enumeração de Gibertoni:

a) representantes de dez Estados que tenham maior interesse no fornecimento de serviços marítimos e no uso do comércio sobre os oceanos; b) representantes de dez Estados que mais utilizam transporte e navegação marítima; c) representantes de vinte Estados que representem a maior área geográfica do mundo e que tenham interesse especial no transporte marítimo.<sup>44</sup>

Realizada a eleição, o conselho escolhido é formado por seis Estados, entre os maiores usuários do transporte marítimo e outros seis Estados considerados os maiores fornecedores de transportes marítimos. O conselho se reúne duas vezes por ano.<sup>45</sup>

Outros organismos componentes da IMO são: Comitê Jurídico (LEG), Comitê de Cooperação Técnica (TC), Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho (MEPC) e Comitê de Facilitação (FAL).<sup>46</sup>

Cabe ressaltar que a IMO também abrange subcomitês com conhecimentos técnico e específico, que, juntos, compõem o Comitê de Segurança Marítima (MSC). São eles:

DE – Projeto e Equipamento; FP – Proteção e Incêndio; SLF – Linhas de Carga, Estabilidade e Segurança de Barcos de Pesca; NAV – Navegação; Comsar – Comunicação e Equipamento de Salvatagem; STW – Normas de Treinamento e Serviços de Quarto; BLG – Granéis, Líquidos e Gases; DSC – Mercadorias Perigosas, Cargas Sólidas e Contêineres e FSI – Implementação dos Instrumentos da IMO.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**, p. 28.

<sup>44</sup> GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**, p. 28.

<sup>45</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de direito marítimo**, p. 26.

<sup>46</sup> GILBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**, p. 28.

<sup>47</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de direito marítimo**, p. 26.

O secretariado da IMO, por sua vez, tem divisões/setores que tratam de variados assuntos, como segurança marítima, meio ambiente dos mares, jurídicos, relações externas, administração e conferências e cooperações técnicas. Há duas subdivisões, uma para questões relativas à navegação e outra para temas que envolvem tecnologia. Conta ainda com a Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização (CCA-IMO).<sup>48</sup>

O Brasil passou a ser membro da IMO em 1963<sup>49</sup> e desde então tem representação permanente, conforme a Portaria 44/EMA, de 14 de março de 2003, alterada posteriormente pela Portaria n. 187/EMA, de 30 de agosto de 2012.<sup>50</sup>

A mais relevante tarefa da IMO foi a adoção de uma nova versão da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS)<sup>51</sup>, considerado o mais importante de todos os tratados que lidam com a segurança marítima.

Desde 1960, a IMO voltou a sua atenção para questões como facilitação do tráfego marítimo internacional, linhas de carga e de transporte de mercadorias perigosas. O sistema de medição da tonelagem dos navios, com efeito, foi revisto.<sup>52</sup>

A Diretoria de Portos e Costas (DPC), criada com o propósito de contribuir e controlar a Marinha Mercante brasileira e suas atividades, tem sua sede na cidade do Rio de Janeiro. Entre as suas atribuições está a de acompanhar os assuntos que tenham relação com os organismos internacionais, relativamente à prevenção da poluição marinha, à salvaguarda da vida humana no mar e à segurança da navegação.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de direito marítimo**, p. 26.

<sup>49</sup> FONSECA, Luiz Henrique Pereira da. **Organização Marítima Internacional**. Visão política de um organismo especializado das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1989. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/1113.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

<sup>50</sup> MARINHA DO BRASIL. Regulamento do RPB-IMO. Art. 1º. Disponível em: <[https://www.ccaimo.mar.mil.br/secimo/legislacao/rpbimo/regulamento\\_da\\_rpbimo](https://www.ccaimo.mar.mil.br/secimo/legislacao/rpbimo/regulamento_da_rpbimo)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

<sup>51</sup> BRASIL. **Decreto n. 87.186, de 18 de maio de 1982**. Promulga a Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar, 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D87186.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D87186.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2013.

<sup>52</sup> INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **Transporte de mercadorias perigosas**. Disponível em: <[www.imo.org/About/Pages/Default.aspx](http://www.imo.org/About/Pages/Default.aspx)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

<sup>53</sup> MARINHA DO BRASIL. **Diretoria de Portos e Costas**. Disponível em: <[https://www.dpc.mar.mil.br/info\\_dpc/missao.htm](https://www.dpc.mar.mil.br/info_dpc/missao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

### 1.1.3 Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNDM)

É fato que os mares estão interligados e, de forma a vislumbrar a manutenção da paz, surgiu a necessidade de reunir as nações interessadas, com o escopo de discutir formas de regularização do espaço marítimo.

Em linhas gerais, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (*United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS*), concluída no dia 10 de dezembro de 1982, em Montego Bay, Jamaica, teve o propósito de estabelecer um regime abrangente de lei e ordem nos oceanos e mares, por meio de regras que regem todas as suas utilizações e recursos, em nível mundial.

Do texto da referida Convenção, retira-se o seu objetivo, *litteris*:

Estabelecer um novo regime legal abrangente para os mares e oceanos e, no que concerne às questões ambientais, estabelecer regras práticas relativas aos padrões ambientais, assim como o cumprimento dos dispositivos que regulamentam a poluição do meio ambiente marinho; promover a utilização equitativa e eficiente dos recursos naturais, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho.<sup>54</sup>

Ao longo de dez anos de trabalho foram necessárias onze sessões, com a participação de mais de 160 países, até que se concluísse, em Montego Bay, um tratado de 320 artigos e nove anexos.<sup>55</sup>

Poggio assinala que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar passou a vigorar no dia 16 de novembro de 1994 e faz o seguinte relato:

Passado um ano da sua ratificação pelo sexagésimo Estado, que foi a Guiana. Contudo, até a data da ratificação pela Guiana, importantes países industrializados como Canadá, EUA, Federação Russa, França, Holanda, Itália, Japão, Noruega, Reino Unido e Suécia ainda não haviam ratificado a Convenção. O principal ponto da discórdia entre as referidas nações era a exploração dos recursos minerais da Área, resolvido somente em julho de 1996. Atualmente, mais de 150 países já ratificaram a Convenção de 1982. Em relação aos Estados Unidos, embora o seu Poder Executivo tenha assinado o tratado, o Senado ainda não se manifestou quanto a sua ratificação. Cabe ressaltar que à ONU não cabe implementar a

<sup>54</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Objetivo. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/assuntos-internacionais/temas-multilaterais/item/885>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

<sup>55</sup> POGGIO, Guilherme. **Espaços marítimos** – Parte 2 e seu reconhecimento internacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <[http://www.abrapat.org.br/esp\\_mar\\_2.html](http://www.abrapat.org.br/esp_mar_2.html)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

Convenção, mas sim a organismos como o Tribunal Internacional sobre Direito do Mar.<sup>56</sup>

A UNCLOS III, compilada em 320 artigos, dez anexos e quatro resoluções, foi importante para a conceituação de mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental. Ademais, contribuiu para definir direitos e deveres dos Estados signatários e, a partir de então, o mar foi consagrado como *res communis*.

Entre as várias regulamentações estabelecidas pela Convenção de 1982, destacam-se as definições marítimas, conforme mencionam alguns doutrinadores.

A propósito, Poggio, ao tratar das delimitações dos espaços marítimos, conceitua mar territorial da seguinte forma:

Mar territorial: é uma zona de mar adjacente ao continente ou ao Estado arquipélago. Seu limite não deve ultrapassar 12 milhas marítimas. O ponto inicial de medida deve ser feito a partir das linhas de bases retas (nos locais onde a costa apresenta-se recortada) ou linhas de bases normais (linhas de baixa-mar ao longo da costa). Neste espaço marítimo o Estado costeiro exerce sua soberania, incluindo o espaço aéreo, o solo e o subsolo marinho. Porém, os navios de outros países possuem o direito de ‘passagem inocente’ (definida como contínua, rápida e ordeira) e a jurisdição penal do Estado costeiro não se aplica a bordo do navio estrangeiro em passagem.<sup>57</sup>

O autor também aponta as diretrizes que delimitam as águas interiores dentro do que conceitua o Tratado de 1982, dando a devida atenção à liberdade atribuída aos Estados costeiros para legislar e regulamentar o seu uso. Lembra, ainda, que é restrita a passagem de embarcações na referida faixa de mar, conforme a seguinte normativa:

Águas Interiores: são as águas situadas no interior das linhas de base do mar territorial. Podem ser estuários, lagoas, etc. Os Estados costeiros possuem total liberdade para legislar e regulamentar seu uso, bem como explorar qualquer recurso natural. As embarcações estrangeiras não possuem o direito de passagem.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> POGGIO, Guilherme. **Espaços marítimos** – Parte 2 e seu reconhecimento internacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <[http://www.abrapat.org.br/esp\\_mar\\_2.html](http://www.abrapat.org.br/esp_mar_2.html)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

<sup>57</sup> POGGIO, Guilherme. **Espaços marítimos** – Parte 2 e seu reconhecimento internacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <[http://www.abrapat.org.br/esp\\_mar\\_2.html](http://www.abrapat.org.br/esp_mar_2.html)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

<sup>58</sup> POGGIO, Guilherme. **Espaços marítimos** – Parte 2 e seu reconhecimento internacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <[http://www.abrapat.org.br/esp\\_mar\\_2.html](http://www.abrapat.org.br/esp_mar_2.html)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

Cabe ressaltar que a faixa de mar denominada zona contígua estende-se até as 24 milhas a partir das linhas base do mar territorial. Quando se trata de zona contígua, diferentemente das águas internas, os Estados costeiros exercem uma jurisdição, prevista pela Convenção, o que lhes permite realizar ações com o escopo de fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos sobre atividades aduaneiras, operações fiscais, sanitárias e que aludam à imigração ilegal.

Poggio define zona contígua nos seguintes termos:

Zona contígua: é uma faixa de mar adjacente ao mar territorial. Ela estende-se a partir das linhas de base do mar territorial até o limite máximo de 24 milhas. Na zona contígua e nos demais espaços marítimos situados além dela, os Estados costeiros não exercem mais sua soberania, mas a jurisdição prevista na Convenção. Ou seja, execução de ações que fiscalizem o cumprimento das leis e regulamentos, fiscais, sanitários e de imigração ilegal.<sup>59</sup>

Sobre a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a Convenção de Montego Bay estabelece um limite de até duzentas milhas da linha base do mar territorial. Os Estados costeiros, na ZEE, têm autonomia para exercer a sua soberania relativamente aos recursos naturais vivos e não vivos, bem como questões sobre o solo e o subsolo no ambiente marinho.

Nessa linha, também compete aos Estados costeiros tomar as devidas providências para garantir que as leis que regem as atividades de aproveitamento, exploração, conservação e gestão dos recursos vivos na ZEE sejam efetivamente cumpridas. Incluem-se no rol destas medidas visitas, inspeções, apresamentos e medidas judiciais.

O conceito de ZEE, na doutrina de Poggio, é o seguinte:

Zona Econômica Exclusiva (ZEE): é uma faixa de mar adjacente ao mar territorial. Ela estende-se a partir das linhas de base do mar territorial e não deve exceder o limite máximo de 200 milhas. Na ZEE os Estados costeiros exercem soberania sobre os recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do solo e do subsolo marinhos. Cabe aos Estados costeiros tomar as medidas necessárias (incluindo visitas, inspeções, apresamentos e medidas judiciais) para garantir o cumprimento das leis que regem o

---

<sup>59</sup> POGGIO, Guilherme. **Espaços marítimos** – Parte 2 e seu reconhecimento internacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <[http://www.abrapat.org.br/esp\\_mar\\_2.html](http://www.abrapat.org.br/esp_mar_2.html)>. Acesso em: 15 ago. 2013.



aproveitamento, a exploração, a conservação e a gestão dos recursos vivos na ZEE.<sup>60</sup>

Na Convenção em comento, plataforma continental é concebida como a faixa de mar que se estende até 350 milhas marítimas, a partir da linha base do mar territorial. É nesta faixa de mar que os Estados exercem o direito de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, como ratifica a definição a seguir:

Plataforma Continental: é o prolongamento natural do continente terrestre sob o oceano. Compreende o solo e o subsolo das áreas submarinas além do mar territorial. Pode prolongar-se além das 200 milhas marítimas, até um limite máximo de 350 milhas marítimas, desde que a distância não exceda a isóbada (linha de pontos com mesma profundidade) de 2.500 metros. Os Estados costeiros exercem o direito de exploração e aproveitamento dos recursos naturais (vivos ou não). Porém, deverá efetuar pagamentos ou contribuições relativos ao aproveitamento dos recursos não-vivos da plataforma continental por intermédio da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos.<sup>61</sup>

Por fim, a Convenção determina que as partes do mar não enquadradas nas características dos espaços marítimos elencados no respectivo tratado serão consideradas como faixa de “alto mar”.

Em se tratando de “alto mar”, o que diferencia este espaço marítimo dos demais estabelecidos pelo tratado de 1982 é que os Estados costeiros ou não podem reclamar qualquer parte do alto mar para si, eis que está definitivamente aberto a todos. Assim sendo:

Alto mar: compreende todas as partes do mar não definidas acima. Está aberto para todos os Estados, sejam costeiros ou não, e nenhum Estado pode submeter qualquer parte do alto mar para si. No entanto, todos os Estados devem cooperar na repressão à pirataria (apreendendo navio ou aeronave pirata, se for o caso), ao tráfico ilícito praticados por embarcações que violem as convenções internacionais e impedir e punir o transporte de escravos.<sup>62</sup>

Dessas considerações, extrai-se a importância da Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos do Mar, principalmente no que diz respeito à definição de direito marítimo e ambiental, tanto nacional quanto internacional.

<sup>60</sup> POGGIO, Guilherme. **Espaços marítimos** – Parte 2 e seu reconhecimento internacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <[http://www.abrapat.org.br/esp\\_mar\\_2.html](http://www.abrapat.org.br/esp_mar_2.html)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

<sup>61</sup> POGGIO, Guilherme. **Espaços marítimos** – Parte 2 e seu reconhecimento internacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <[http://www.abrapat.org.br/esp\\_mar\\_2.html](http://www.abrapat.org.br/esp_mar_2.html)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

<sup>62</sup> BRASIL. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. Disponível em: <<http://bo.io.gov.mo/bo/ii/2007/30/aviso19-01.asp>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

Cabe ressaltar que as recomendações do tratado de Montego Bay não são relevantes somente para os países costeiros, mas também para aqueles não banhados por mares e oceanos e, igualmente, para aqueles que, mesmo não sendo signatários da Convenção, adotaram as normativas e o novo conceito de direito do mar e direito ambiental.

Considerando a extensão continental do Brasil e sua imensa costa banhada pelo Oceano Atlântico, é difícil descrever o transporte aquaviário brasileiro (navegação de cabotagem e interior) sem contemplar as potencialidades e as vocações marítimas e naturais do país.

Nessa direção, toma-se como ponto de partida um breve contexto analítico, elaborado com o intuito de ressaltar as condições que determinaram a abertura desses modais de transporte e que são regulados pelo Direito da Navegação:

A propósito, Direito da Navegação é conceituado como:

[...] o conjunto de regras que regulamentam o tráfego da navegação internacional (alto mar) e dentro dos limites da jurisdição nacional (águas interiores, rios, lagos, canais, baías, portos, mar territorial, zona contígua e zona econômica exclusiva) na qual se inserem os domínios fluvial, lacustre e marítimo brasileiros.<sup>63</sup>

Castro Junior ressalta que, mesmo nesse contexto de condições naturais favoráveis à navegação, a participação brasileira na economia mundial é ainda inexpressiva, pois sequer chegou a 1% das transações internacionais. O autor considera que há um grande espaço a ser ocupado pelo Brasil no cenário internacional do comércio marítimo.<sup>64</sup>

#### **1.1.4 Poder marítimo**

Não obstante a prodigiosidade da costa marítima brasileira, não se pode olvidar a importância do transporte aquaviário, em toda a sua amplitude e possibilidades, como meio de comunicação com países do próprio continente sul-americano e destes com o comércio exterior, que é globalizado. Por isso, a necessidade de desenvolver “o poder marítimo”.

---

<sup>63</sup> Essa matéria é regulamentada pela Convenção de *Montego Bay*, que dispõe sobre o Direito do Mar, e a Lei n. 8.617/1993, que disciplina o domínio marítimo brasileiro.

<sup>64</sup> CASTRO JÚNIOR. Osvaldo Agripino de. Transporte marítimo e atividade aquaviária. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito marítimo made in Brasil**, p. 21.

Sobre o tema, Castro Junior leciona que:

O Poder Marítimo tem conceito extremamente abrangente, pois é constituído de tudo aquilo que, de alguma forma, se relaciona com a navegação, o transporte aquaviário, a pesca, a extração do petróleo do subsolo marinho, o esporte náutico, as indústrias afins, a população que o integra, a política governamental que o rege e, acima de tudo, a vocação marítima do povo, [...] ressaltando-se que tal importância aumentará ainda mais com a regulamentação da plataforma continental pela ONU, com acréscimo de quase 1 milhão de km<sup>2</sup>, o que transformará o domínio marítimo brasileiro na *Amazônia Azul* [Grifo do autor].<sup>65</sup>

O desenvolvimento econômico, histórico e político do Brasil nos últimos séculos foi influenciado pela estreita ligação do comércio internacional com as riquezas nacionais.

Dessa assertiva, extrai-se a importância de se analisar o papel do transporte aquaviário (navegação de cabotagem e interior), tema das seções seguintes.

## 1.2 BASE EVOLUTIVA DA NAVEGAÇÃO BRASILEIRA

### 1.2.1 Construção naval e cabotagem

De plano, uma constatação merece destaque e alude ao fato de o Brasil possuir 7.367 km de litoral<sup>66</sup> e mais de 4.000 km de costa atlântica navegável<sup>67</sup>. Essa exuberância natural, no entanto, deve servir para despertar a exata dimensão e importância do transporte aquaviário no país.

Voltando um pouco na história, bem sabemos que com a transferência da família real portuguesa em 1808 para o Brasil e a difícil situação econômica da Europa, principalmente em Portugal, não havia como investir em infraestrutura básica na Colônia, permanecendo por longo período a precariedade do sistema de transporte por vias terrestres.

<sup>65</sup> CASTRO JÚNIOR. Osvaldo Agripino de. Transporte marítimo e atividade aquaviária. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito marítimo made in Brasil**, p. 25. A Soamar – Sociedade dos Amigos da Marinha, entidade de direito privado sem fins lucrativos, tem tido relevante papel na difusão da cultura marítima no Brasil.

<sup>66</sup> GUIA GEOGRÁFICO-BRASIL TURISMO. **Praias do Brasil**. Disponível em: <www.brasil-turismo.com>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>67</sup> AMBIENTE BRASIL. **Transporte hidroviário**. Disponível em: <www.ambientes.ambientesbrasil.com.br>. Acesso em: 27 jun. 2013.

Apenas em 1822 houve uma predisposição para o desenvolvimento dos transportes, em razão da abertura dos portos. Nesse sentido:

O primeiro fato marcante para o sistema de transportes do Brasil foi a assinatura da Carta Régia de 1808, pelo Príncipe Regente D. João VI, abrindo os portos para as nações amigas. Com a independência em 1822, iniciou-se as modestas tratativas para organização dos transportes no novo país, consubstanciado em uma Lei, de 1828, que regulava as competências dos Governos Imperial, Provincial e Municipal de proverem a navegação dos rios, abrirem canais, construir estradas, pontes, aquedutos, e admitia a concessão a nacionais e estrangeiros.<sup>68</sup>

Entrementes, sobrepesava na Colônia portuguesa sul-americana a exação tributária, conforme expõe Santi:

A opressão foi o mecanismo fundamental de exação tributária no Brasil colonial. Era considerada obrigação das colônias atenderem às metas de arrecadação estabelecidas pela metrópole. Esta característica da tributação colonial brasileira motivou muitas das revoltas políticas daquele período.<sup>69</sup>

O interesse da Coroa Portuguesa era meramente exploratório, conforme ressalta Amed:

É a história que registra como cada colono do Brasil, sob as ordens da Coroa portuguesa, foi obrigado a conviver com uma política fiscal injusta, que não respeitava nem a capacidade contributiva das pessoas, nem era seguida de uma lógica clara. Tributava-se com o intuito de remeter a maior parte dos valores arrecadados para a Metrópole. O que sobrava ficava na Colônia, para pagar as despesas da administração das terras 'achadas', exatamente para explorar as suas riquezas e não para construir uma nação.<sup>70</sup>

Na interpretação de Castro Junior:

A abertura dos portos possivelmente se trata da primeira grande intervenção do Estado no domínio econômico em terras brasileiras. Em face da relevância dos portos para o comércio exterior do Brasil

<sup>68</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Breve histórico sobre a evolução do planejamento nacional de transportes**. p. 3. Disponível em: <[www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes](http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>69</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 18-19.

<sup>70</sup> AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Sinafresp, 2004. p. 19.

Colônia, verifica-se que no caso do setor dos transportes [os portos] possuem papel relevante no desenvolvimento de qualquer nação.<sup>71</sup>

A fundação dos arsenais da Marinha do Brasil Colônia foi, em rigor, a precursora na produção de munições, armamentos e na construção de embarcações com padrões e portes superiores aos até então existentes, tal como relatado por Goularti Filho:

Em 1761 foi fundado o Arsenal do Pará, localizado no sul da cidade de Belém, em 1763 foi fundado o Arsenal do Rio de Janeiro, localizado em frente ao Morro de São Bento, na cidade do Rio de Janeiro; em 1770 foi a vez do Arsenal da Bahia, localizado na cidade baixa de Salvador e era o mais importante da Colônia até 1822; em 1789 foi o Arsenal de Pernambuco, situado no centro da cidade de Recife; por volta de 1820 foi fundado o Arsenal de Santos, no litoral paulista; e por último o Arsenal de Mato Grosso, que existia desde 1827, com a presença de um trem naval em Cuiabá, transformado em arsenal em 1860, transferido para Ladário em 1873.<sup>72</sup>

O autor também expõe como se procedeu à abertura da Colônia para a cabotagem:

Até 1822, a frota naval na Colônia era composta por navios da Coroa e de comerciantes estrangeiros, que frequentavam os diversos portos ao longo da costa brasileira. Com o início da organização administrativa do Brasil independente, foram-se formando os primeiros ministérios, secretarias e órgãos responsáveis pela segurança e pelo controle do território e das atividades econômicas. Com a criação do Ministério da Marinha, os navios da armada portuguesa, que estavam ancorados nos portos brasileiros, foram apreendidos e constituíram a nossa primeira frota naval.<sup>73</sup>

Apenas para contextualizar os fatos, “em 25 de março de 1824, foi outorgada a primeira Constituição do Brasil, por D. Pedro I. Em 1834, foi denominado período Regencial (1831-1840)”<sup>74</sup>, momento em que se tenta a centralização no Império, a partir de interesses mais genuínos.

<sup>71</sup> CASTRO JÚNIOR. Osvaldo Agripino. **Direito regulatório e inovação na regulação de transportes e portos nos Estados Unidos e Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 257.

<sup>72</sup> GOULARTI FILHO. Alcides. **História econômica da construção naval no Brasil: formação de aglomerado e performance inovativa**. Santa Catarina. 2009. Disponível em: <[www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivo/00097d7022df9b491b1a9a37308ed2c15ae.doc](http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivo/00097d7022df9b491b1a9a37308ed2c15ae.doc)>. Acesso em: 2 jun. 2013.

<sup>73</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 2. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>74</sup> Esta fase, segundo demarcação da historiografia tradicional, inicia-se com a abdicação de D. Pedro I, para disputar o trono em Portugal, até a maioridade de D. Pedro II.

Pode-se dizer que a tarefa de impulsionar a navegação nacional, à época, foi difícil, uma vez que a frota ancorada nos portos brasileiros ainda era da Coroa Portuguesa e de comerciantes estrangeiros.

As dificuldades, todavia, desvelaram um amplo debate sobre a forma de modernização da navegação brasileira.

Goularti Filho reporta que, mesmo naquele momento de efervescência política e econômica no Brasil, o novo governo tratou de produzir instrumentos oficiais autorizadores das atividades de navegação, consoante se transcreve a seguir:

A iniciativa oficial que deu início à frota naval mercante ocorreu durante o período regencial, quando foi publicado o Decreto nº 60, de 8 de outubro de 1833, que autorizou o governo a contratar companhias de navegação nacionais ou estrangeiras para tráfegarem nos rios e nas baías do Império (BRASIL, 1872). Este decreto, que regulamentou a primeira abertura para cabotagem, estava pautado numa proposta apresentada, no mesmo ano, pelo Senador Nicolau Pereira Vergueiro, e previa a constituição de uma companhia mista, com uma frota de seis navios que deviam fazer duas linhas, uma seguindo até Belém e outra, até Montevideu (FERREIRA NETO, 1974). Em seguida, começaram a ser editados novos decretos, autorizando a navegação e a constituição de companhias. Porém, o baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas, associado às dificuldades nas encomendas, uma vez que os navios eram importados, e a obtenção do combustível, baseada no carvão, dificultavam a formação de companhias de navegação regionais (CAMINHA, 1980).<sup>75</sup>

Os desafios eram inimagináveis. A dependência de mercado externo era latente, uma vez que o país não possuía nem estaleiros nem as matérias-primas utilizadas na construção naval, de modo a subsidiar as novas decisões políticas.<sup>76</sup>

Transpostos os maiores obstáculos, a partir do rompimento com a Coroa Portuguesa e com o pequeno fluxo entre as cidades litorâneas, a primeira metade do

---

<sup>75</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 2. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>76</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 2. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

século XIX foi impulsionada pela navegação de cabotagem, quando se expandiram as trocas comerciais e as atividades econômicas do Império.<sup>77</sup>

Goularti Filho bem retrata as intervenções imperiais para estimular a cabotagem:

O governo imperial teve que agir para estimular o desenvolvimento dos transportes, cuja iniciativa concentrou-se na garantia de juros, [...] e nas subvenções para a navegação. As companhias de navegação, além de serem subvencionadas, passaram a ter a proteção do Decreto nº 2.647, de 19 de setembro de 1860, que garantia o privilégio do transporte de cabotagem apenas para embarcações nacionais sobre as vantagens e as desvantagens da proteção à cabotagem. Em 1863, o Ministro da Agricultura, Domiciano Leite Ribeiro, apresentou um relato otimista do setor, justificando a necessidade de manter as subvenções, pois, apesar do ônus para o Tesouro, o retorno promovido no comércio e nas atividades de comunicação estava sendo compensado. De modo geral, segundo o Ministro, as companhias que recebiam subvenções estavam cumprindo os contratos de forma satisfatória, mesmo com as dificuldades financeiras e materiais (BRASIL, 1863).<sup>78</sup>

As subvenções concedidas não eram unânimes e a oposição política reagia com veemência ao regime de navegação protegida considerando efeitos maléficos do monopólio nacional. Entretanto, acerca das críticas e incertezas em relação ao futuro da cabotagem nacional, o citado autor ressalta que “com a intenção de abrir novas linhas e fundar novas companhias, foi criada, em 1865, no Ministério da Agricultura, uma comissão encarregada de elaborar um estudo para propor uma nova política para o setor”.<sup>79</sup>

Santi<sup>80</sup> salienta que os atos do governo em matéria tributária no período colonial ficavam mais evidentes com a “subordinação dos interesses da metrópole aos das nações mais poderosas, como a Inglaterra, que se encontrava em vigoroso processo de industrialização”.

<sup>77</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 2. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>78</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 2. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>79</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 3. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>80</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 19.

Às dificuldades de toda ordem e às tentativas de subvencionar a navegação de cabotagem nacional, acrescentou-se o embate sobre o processo de abertura do setor para as embarcações estrangeiras:

A proteção nacional durou apenas seis anos e, em 1866, o Decreto nº 3.361, de 27 de março, permitiu que embarcações estrangeiras pudessem também fazer os serviços de cabotagem, iniciando a segunda abertura. Esta política de abertura foi reforçada pelo Decreto nº 5.585, de 11 de abril de 1874, cujo art. 10 definiu que as embarcações estrangeiras poderiam continuar a fazer livremente o transporte costeiro de mercadorias entre os portos do Império. Esta segunda abertura durou 25 anos e gerou significativas contradições na Marinha Mercante nacional e nas atividades comerciais. Ao mesmo tempo em que a abertura anulava a possibilidade de expansão de novas companhias nacionais, acelerava a articulação mercantil e abria novas possibilidades para a cabotagem. Como as embarcações estrangeiras faziam a cabotagem a partir dos principais portos, os navios brasileiros cobriam todo o litoral, absorvendo os efeitos positivos gerados pela aceleração do fluxo mercantil.<sup>81</sup>

Adiante, na alvorada do Brasil República, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, “estabeleceu que a navegação de cabotagem seria feita por navios nacionais e que competia ao Congresso Nacional legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um estado”.<sup>82</sup>

Bem se observa, nesses primórdios, a abertura e a tendente globalização das economias. Esse cenário nos reporta, certamente, à atual conjuntura política e econômica do Brasil, amplamente debatida, a fim de definir as diretrizes e a organização dos principais modais de transporte.

### 1.2.2 Navegação interior

A história da navegação interior se dá entre portos fluviais e se confunde com a própria história da navegação de cabotagem, especialmente pelo potencial da rede hidrográfica brasileira.

Um estudo da Agência Nacional das Águas ressalta que:

<sup>81</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 3. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>82</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Breve Histórico sobre a Evolução do Planejamento Nacional de Transportes**. p. 14. Disponível em: <[www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes](http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes)>. Acesso em: 27 maio 2013.



Como parte integrante de uma política pública de transportes, somente foi utilizada durante o período colonial (1500-1822) e do Império (1822-1889), ao contrário do que aconteceu nos países desenvolvidos, como Estados Unidos, França e Alemanha, que aproveitam ao máximo seus rios e lagos. A partir de 1956, favoreceu-se a construção de rodovias, concorrentes estas com as vias aquaviárias e as ferroviárias, fazendo com que as ações governamentais, direcionadas ao aproveitamento do transporte hidroviário, fossem sempre menores, comparadas às realizadas em outros setores da infraestrutura.<sup>83</sup>

O fluxo mercantil internacional pressiona, por meio da exploração das riquezas nacionais, a formação do mercado interno e a expansão dos complexos processos de articulação comercial.

Muitas foram as propostas, os planos e os projetos apresentados a D. Pedro II, com o fito de organizar o transporte nacional, mas nenhum foi levado adiante. Entre eles é importante destacar:

O Plano Moraes (1869) que trazia um esboço de rede geral de vias navegáveis, onde inferia que com poucas obras poderia estabelecer uma ampla rede de comunicação ligando os portos mais longínquos do país;

O Plano Queiroz (1874/1882) modesto, porém com um certo realismo para a época, onde considerou o aproveitamento do Rio São Francisco, a organização de redes de comunicação ferroviárias, e no aprimoramento de 1822, ao estabelecimento de uma artéria central Leste-Oeste;

O Plano Rebouças (1874) que considerou o Brasil com a forma triangular, com a base no Rio Amazonas e tendo como vértices o litoral e a fronteira, linhas ferroviárias transversais paralelas à base na direção Leste-Oeste e linhas auxiliares ligando às principais transversais;

O Plano Bicalho (1881) com ênfase às ferrovias e navegação fluvial;

O Plano Bulhões (1882), igualmente priorizados os modais fluvial e ferroviário;

O Plano Geral de Viação (1886) apresentado pelo Ministro Rodrigo Augusto da Silva, que propunha a construção de novas ferrovias de modo a permitir o acesso ao interior do país com a integração dos modais fluvial e ferroviário; [...].<sup>84</sup>

<sup>83</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional das Águas. **A navegação interior e sua interface com o Setor de Recursos Hídricos**. Brasília, DF: ANA-CDOC, maio 2005. p. 17. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/planejamento/planos/pnrh/VF%20Navegacao.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>84</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Breve Histórico sobre a Evolução do Planejamento Nacional de Transportes**. p. 8-12. Disponível em: <[www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes](http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes)>. Acesso em: 27 maio 2013.

Destaque-se também que, “desde 1838, se conhecia que a ferrovia e a navegação marítima e fluvial eram os meios, por excelência, de transportes a baixo preço, para grandes volumes de tráfego, em grandes distâncias”.<sup>85</sup>

Mesmo assim, em razão de opostos interesses econômicos e políticos, não eram poucos os conflitos e as dificuldades que surgiam para implementar planos e projetos de integração estratégica dos diversos modais de transporte no país.

Apenas com o advento da República é que foi elaborado “o Plano da Comissão de 1890, que estabelecia as competências federais e estaduais no transporte ferroviário e fluvial, prevendo futuras ligações destes modais”.<sup>86</sup> Apesar de não ser adotado, referido Plano previa a integração nacional de forma estratégica, considerando as necessidades das políticas interna e internacional.

Avançando um pouco no tempo, somente em 1973 foi elaborado “o Plano Nacional de Viação, alterado no ano de 1979, e que passou a ser o documento oficial da Rede Hidroviária Brasileira”.<sup>87</sup>

A propósito, é pertinente, neste ponto, apresentar uma definição de hidrovia, como termo que:

[...] designa as vias navegáveis interiores que foram balizadas e sinalizadas para uma determinada embarcação tipo, isto é, aquelas que oferecem boas condições de segurança às embarcações, suas cargas e passageiros ou tripulantes e que dispõem de cartas de navegação.<sup>88</sup>

As principais hidrovias brasileiras estão localizadas nas Regiões Hidrográficas Amazônica, do Atlântico Nordeste Ocidental, do Parnaíba, do

<sup>85</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Breve Histórico sobre a Evolução do Planejamento Nacional de Transportes**. p. 14. Disponível em: <[www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes](http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>86</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Breve Histórico sobre a Evolução do Planejamento Nacional de Transportes**. p. 13. Disponível em: <[www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes](http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>87</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional das Águas. **A navegação interior e sua interface com o Setor de Recursos Hídricos**. p. 31. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/planejamento/planos/pnrh/VF%20Navegacao.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>88</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional das Águas. **A navegação interior e sua interface com o Setor de Recursos Hídricos**, Brasília, DF: ANA-CDOC, maio 2005. p. 18. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/planejamento/planos/pnrh/VF%20Navegacao.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013.

Tocantins, do São Francisco, do Atlântico do Sul, do Paraná e do Paraguai<sup>89</sup>, merecendo destaque a Hidrovia do Madeira, a Hidrovia do São Francisco, a Hidrovia Tocantins-Araguaia, a Hidrovia Paraná-Tietê e a Hidrovia Paraguai-Paraná.<sup>90</sup>

Do cenário aqui apresentado, percebe-se que, em pleno século XXI e passados quinhentos anos desde o descobrimento do Brasil, as políticas públicas de integração dos diversos modais de transporte ainda estão em processo prematuro de desenvolvimento.

### 1.2.3 Companhias de navegação

No Período Colonial, a frota naval do Brasil era insuficiente para atender às demandas econômicas e comerciais no continente, principalmente a infraestrutura da atividade portuária, razão da presença de embarcações estrangeiras. Por esse motivo, considera-se como marco histórico da abertura dos portos a publicação do Decreto de 1866.

Goularti Filho relata as dificuldades dos principais portos do Império, da seguinte maneira:

A falta de controle nas alfândegas e na polícia dos portos, exercido pelas mesas de renda e pelas Capitânias dos Portos, permitia a prática ilegal de cabotagem, executada por estrangeiros. A frota mercante nacional não tinha condições de atender à crescente demanda do processo de articulação comercial que estava em marcha na economia do Império.<sup>91</sup>

Pasold, sucintamente, parafraseia as dificuldades dos principais portos do Império, pois “historicamente os portos sempre foram e continuam sendo poderosos fatores de inserção econômica dos países na vida internacional, além de seu papel estratégico no tópico segurança nacional e internacional”. E continua:

E assim o é principalmente porque o transporte aquaviário, especialmente quando comparado aos demais tipos, costuma

<sup>89</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional das Águas. **A navegação Interior e sua Interface com o Setor de Recursos Hídricos**. Brasília, DF: ANA-CDOC, maio 2005. p. 31. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/planejamento/planos/pnrh/VF%20Navegacao.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013. .

<sup>90</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional das Águas. **A navegação Interior e sua Interface com o Setor de Recursos Hídricos**. Brasília, DF: ANA-CDOC, maio 2005. p. 18. Disponível em: < <http://arquivos.ana.gov.br/planejamento/planos/pnrh/VF%20Navegacao.pdf> >. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>91</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 4. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

apresentar-se numa perspectiva que o caracteriza como detentor de uma excelente relação custo/benefício para aqueles que se valem do transporte de produtos de toda ordem e de todo gênero.<sup>92</sup>

Das poucas mas expressivas diversidades econômicas atendidas pelos principais portos do Império havia os complexos processos de transporte interno, a partir de núcleos regionais.

O Rio de Janeiro consolidava-se como a principal praça comercial. São Paulo ensaiava as primeiras marchas do café para frentes pioneiras. O Nordeste diversificava seu complexo agromercantil para cacau e algodão. O Amazonas iniciava sua trajetória eufórica na extração do látex para a produção da borracha, e as províncias do sul apresentavam vantagem na produção da erva-mate, de charque e couro.<sup>93</sup>

Interessante mencionar que a Marinha de Guerra do Império detinha a maior frota naval, mas eram “as embarcações da Administração Geral dos Correios, que faziam o transporte das malas oficiais, de pessoas e mercadorias, porém era insuficiente para atender a todos os portos e aos comerciantes”.<sup>94</sup> Como salientado, as embarcações estrangeiras complementavam a frota mercante nacional.

Castro Junior caracteriza bem as dificuldades encontradas no período do Brasil Colônia ante a ausência de uma frota de transportes. O autor considera “o transporte um bem fundamental para o desenvolvimento da civilização e para a Revolução Industrial, especialmente porque as tecnologias inventadas para o avanço do setor vêm sendo usadas em vários outros setores da economia”.<sup>95</sup>

Sobrepondo os desafios, segundo Goularti Filho, a primeira e maior companhia de navegação do Brasil foi a Companhia Brasileira de Pacote a Vapor, criada pelo Decreto de 1833 e fundada em 1837. Segundo o relato do autor:

Os navios da Pacote a Vapor colocavam o Rio de Janeiro em contato direto com as províncias do Nordeste e do Norte, e passaram a fazer os serviços dos Correios nos transportes oficiais (BRASIL, 1861). A companhia chegou a possuir doze vapores, fazendo 48

<sup>92</sup> PASOLD, Cezar Luiz. A configuração do Direito Portuário brasileiro: exercício de percepção jurídica e institucional. In: \_\_\_\_; CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de (Coord.). **Direito Portuário, regulação e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 38.

<sup>93</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 4. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>94</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 9. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>95</sup> CASTRO JÚNIOR. Osvaldo Agripino. **Direito regulatório e inovação na regulação de transportes e portos nos Estados Unidos e Brasil**, p. 73.

viagens anuais para o litoral sul e norte, e era a única que estava numa situação mais próspera, cujos materiais flutuantes eram reparados e parte da frota estava sendo renovada. As demais companhias, todas regionais, lidavam com dificuldades financeiras e materiais (BRASIL, 1867).<sup>96</sup>

O Decreto n. 632, de 18 de setembro de 1851, autorizou o governo a organizar companhias de navegação que utilizassem seus próprios barcos a vapor, tanto para transporte de passageiros e malas quanto para mercadorias. Foi quando o litoral se dividiu em sete seções:

- 1ª seção: entre Salvador e os portos do sul da Bahia;
- 2ª seção: entre Salvador e os portos do norte da Bahia, de Sergipe, de Alagoas e sul de Maceió;
- 3ª seção: entre Recife e os portos do sul de Pernambuco e Maceió;
- 4ª seção: entre Recife e os portos de Fortaleza, Aracati, Açu, Natal e Paraíba;
- 5ª seção: entre São Luiz e Fortaleza e um porto no Rio Parnaíba;
- 6ª seção: entre Rio de Janeiro e os portos do Espírito Santo;
- 7ª seção: entre Rio de Janeiro e Paranaguá, São Francisco e Desterro (BRASIL, 1851).<sup>97</sup>

A divisão territorial retromencionada vigorou durante todo o século XIX; as “companhias menores navegavam entre portos locais, as medianas atendiam à sua mesorregião de origem e as maiores faziam a linha norte e sul, cobrindo todo o litoral brasileiro”.<sup>98</sup>

Em 1871, a Paqueta a Vapor faliu, deixando à mostra o quanto ainda precisava ser feito com relação ao transporte aquaviário e à forma de organização das companhias de navegação.

---

<sup>96</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 9. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>97</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 9. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>98</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 9. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

Para aplacar as dificuldades, a saída encontrada pelo “Tesouro Nacional foi a subvenção às companhias de navegação tanto nacionais quanto estrangeiras”.<sup>99</sup>

#### 1.2.4 Subvenções na Era Imperial

A fim de compreender este sucinto relato histórico entre o marco da abertura dos portos e a deficiência da navegação aquaviária do século XIX, é importante analisar as formas de subsídios naquele período, valendo acrescentar que o sistema de subvenções foi tema fervorosamente debatido no cenário político da época.

De qualquer forma, no primeiro momento, os subsídios serviriam como garantias para que as companhias prestassem os serviços essenciais de transporte de pessoas, mercadorias e malas oficiais dos correios. Em outras palavras, os subsídios representavam desenvolvimento econômico e maiores investimentos, com impactos positivos sobre os produtos brasileiros.

Goularti Filho destaca que:

O Decreto nº 632, de 18 de setembro de 1851, que organizou o sistema de navegação do Brasil, também criou as subvenções anuais, para as companhias de navegação marítima e fluvial, de até 70:000\$000 nos primeiros dez anos, e até 40:000\$000, nos anos seguintes, ou a garantia de 8,0% do capital empregado.<sup>100</sup>

Durante os anos de 1860, “o Pacote a Vapor recebeu em torno de 40% das subvenções destinadas à navegação, a Amazonas, 25%, a Baiana e a Pernambucana, 4,5% cada, o restante era distribuído entre as demais companhias, de acordo com o porte e as viagens realizadas”.<sup>101</sup>

Interessante notar que com as subvenções dadas pelo Ministério da Agricultura, Comércio, Viação e Obras Públicas às companhias estrangeiras para prestarem serviços essenciais de cabotagem marítima e fluvial, estas se igualavam

<sup>99</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 9. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>100</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 14. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>101</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 9. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

às condições financeiras garantidas pelo Tesouro Nacional, mas, em termos materiais, as empresas de navegação estrangeiras eram superiores às suas congêneres nacionais. No entanto, “a partir de 1867, somente a *United States and Brazil Mail Steam Ship* foi beneficiada com as subvenções do Tesouro Nacional.”<sup>102</sup>

A *United States and Brazil Mail Steam Ship* recebeu subvenções, durante todo o período de vigência da abertura, no valor anual de médio de 200:000\$000, que representava em torno de 7,0% do total pago pelo Tesouro. A maior parte das subvenções era destinada às companhias nacionais e, a partir da dissolução da Paqueta a Vapor, em 1871, os recursos passaram a concentrar-se mais na Companhia Nacional de Navegação e na Companhia Brasileira de Navegação, que absorviam em torno de 50,0%.<sup>103</sup>

Um fato marcante sobre a navegação no Brasil foi a criação do Lloyd Brasileiro<sup>104</sup>, no final da década de 1880. “A situação material e financeira das companhias brasileiras de navegação marítima estava-se agravando, simultaneamente com a crescente participação da cabotagem estrangeira nos portos nacionais”.<sup>105</sup>

Goularti Filho descreve esse tenso cenário, ao mencionar que os empresários estavam assustados com a crescente e imponente participação das companhias estrangeiras e a saída que encontraram foi propor ao governo imperial medidas para proteger as companhias nacionais. E completa a exposição:

O Vice-Almirante Barão de Jaceguay esboçou um projeto para formar uma grande companhia de navegação entre o Brasil e a Europa, publicado na Revista *Marítima*, Em 1886, denominado Lloyd Brasileiro. Jaceguay propôs que o Lloyd Brasileiro fosse constituído a partir da fusão de todas as companhias de navegação com sede no Rio de Janeiro. As linhas seriam mantidas, criando-se, apenas, duas transoceânicas: ‘uma para os portos do Ocidente e Norte da Europa

<sup>102</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 13. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>103</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 9. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>104</sup> “A maior e mais tradicional armadora brasileira foi fundada em 19 de fevereiro de 1890, na República, durante o governo do marechal Hermes da Fonseca. Na segunda década do século XX, a companhia já era a maior do País. Em 1939, por exemplo, tinha frota de 122 navios, que dava ao Brasil a liderança no setor marítimo na América do Sul.”

Antes da Primeira Guerra Mundial, o Lloyd dispunha de excelentes navios de passageiros e de cargas também, atuando em linhas para o Prata, para a América do Norte e Europa [...]. Cf. PORTOGENTE. Extinção do Lloyd Brasileiro. Disponível em: <<http://portogente.com.br/10136?id=%3A10136>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

<sup>105</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 13. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

e outra para alguns portos do Mediterrâneo.’ (JACEGUAY, 1888, p. 15).<sup>106</sup>

No período apontado, o complexo econômico cafeeiro estava em grande expansão e requeria, entre outras demandas, políticas de aumento e transporte da mão de obra imigrante para atender ao mercado internacional consumidor.

Pois bem, esses fatos históricos e hidrográficos demonstraram sucintamente os desafios em termos de organização legislativa e institucional do transporte aquaviário, desde que o Brasil Colônia, com a abertura dos portos em 1808, protagonizou o início da ligação da economia interna ao comércio internacional.

Outra análise dá conta que o transporte aquaviário no Brasil Império, seja navegação de cabotagem ou de interior, desenvolveu-se sob forte pressão da navegação estrangeira, que detinha condições materiais e financeiras bem superiores para conectar o comércio nacional e o internacional e que as políticas de incentivos (subvenções) tiveram um papel crucial para a proteção da economia do Brasil Imperial, mas principalmente para o setor de transporte de bens, pessoas e mercadorias.

Em breve síntese do estudo que materializa este capítulo, consoante os aspectos jurídicos destacados do Direito Marítimo, bem como da navegação marítima, pode-se afirmar que as rotas marítimas foram o elo do desenvolvimento das civilizações, a partir do comércio entre as nações.

A segurança do mar era de interesse da maioria das nações que utilizavam o transporte marítimo, tanto que a emergência de normas internacionais balizadoras se tornaram imprescindíveis, culminando com a criação da Organização Marítima Internacional (IMO), como corpo internacional permanente e de fundamental importância para a segurança marítima.

Vale também lembrar que com a globalização, o poder marítimo distinguiu as estratégias comerciais das grandes nações.

---

<sup>106</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 12. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.



Nesse cenário, a Convenção das Nações Unidas de Direito do Mar tratou de regulamentar o espaço marítimo com a elaboração e a imposição de regras que regem todas as utilizações dos oceanos e seus recursos em nível mundial.

Os aspectos históricos da construção naval e da navegação de cabotagem apresentados foram importantes para destacar o divisor político-administrativo brasileiro com a transferência da família real portuguesa, em 1808, e a difícil situação econômica da Europa, acrescida a exação tributária que sobrepesava o Brasil Colônia.

Com a navegação interior, destacou-se a potencialidade hidrográfica do Brasil, a exploração das riquezas nacionais, a formação do mercado interno e a expansão dos complexos processos de articulação comercial, bem como os diversos planos e projetos políticos de integração nacional.

No contexto histórico do surgimento das companhias de navegação nacionais, o estudo também abordou os complexos processos de transporte interno com as expressivas e exponenciais diversidades econômicas atendidas pelos principais portos do Império e, por fim, analisou as subvenções na Era Imperial, desde o marco de abertura dos portos, passando pela conjuntura de deficiência da navegação aquaviária do século XIX, até as formas de subsídios naquele período.

Pois bem. O esforço de pesquisa retratado no capítulo seguinte se volta para as modelagens das novas estruturas institucionais, considerando-se a constante pressão de um mercado econômico, globalizado, bem como aportes sobre a política de incentivos fiscais na cabotagem e na navegação interior, aí incluídas as características do poder de tributar dos entes federados e suas competências delegadas pela legislação de regência constitucional e infraconstitucional.

## CAPÍTULO 2

### POLÍTICAS DE INCENTIVO FISCAL PARA O TRANSPORTE DE CABOTAGEM E NAVEGAÇÃO INTERIOR

Não há novidade alguma em afirmar que o Período Colonial brasileiro foi marcado pela consolidação das bases da organização institucional, a partir das diversas formas de exação e subvenção, e que contribuíram para o desenvolvimento de setores como o transporte aquaviário.

Com o advento da Proclamação da República, a cabotagem e a navegação interior brasileiras foram alvo de novas formas de organização e de sistematização tributária, justamente em razão do novo modelo político de Estado republicano adotado. Entender esse processo evolutivo é fundamental.

#### 2.1 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS-MEMBROS

##### 2.1.1 Conceito de poder de tributar

O fundamento do poder de tributar é outorgado às pessoas jurídicas de direito público.

Na doutrina de Coêlho:

Em primeiro lugar, verifica-se que várias são as pessoas políticas exercentes do poder de tributar e, pois, titulares de competências impositivas: União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios. Entre eles será repartido o poder de tributar. Todos recebem diretamente da Constituição, expressão da vontade geral, as suas respectivas parcelas de competência, e exercendo-as, obtêm as receitas necessárias à consecução dos fins institucionais em função dos quais existem (discriminação de rendas tributárias). O poder de tributar originariamente uno por vontade do povo (Estado Democrático de Direito) é dividido entre as pessoas políticas que formam a federação.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Os princípios gerais do sistema tributário da Constituição. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **O tributo**: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 58.

A Constituição Federal de 1988 é o fundamento de validade de todos os demais atos normativos, inclusive emendas constitucionais, que lhe deverão obediência, em termos de princípios e regras, sobretudo cláusulas pétreas, sob pena de trilharem o caminho da inconstitucionalidade.

O princípio federativo é o instrumento de descentralização do poder e de preservação da democracia, já que “a independência e autonomia dos entes Federados diluem o poder no território, com efeito protetor das minorias políticas regionais e das liberdades individuais”.<sup>108</sup>

O sistema constitucional tributário nacional é rígido e, pode-se dizer, exaustivo porquanto submetido a vários princípios constitucionais. Daí resulta a repartição das materialidades passíveis de tributação entre as pessoas políticas de direito público, como garantia da forma federativa de Estado e também dos direitos dos contribuintes.

Como sugere Elali, a competência tributária no ordenamento constitucional brasileiro é bastante compreensiva nas suas atribuições:

Pela Constituição Federal, infere-se que tributos podem ser cobrados pelos entes que formam a Federação. Assim, diz-se que a discriminação de renda tributária é, em síntese, a definição de que tributo cada ente federativo pode exigir.<sup>109</sup>

A lição do autor sobre tributos é bastante clara:

Os tributos, de acordo com o Código Tributário Nacional, são: impostos, taxas e contribuições de melhorias. Sua definição de imposto autoriza a afirmação de que está presente nela a ideia de que os impostos são tributos não vinculados, enquanto as taxas e contribuições de melhorias são tributos vinculados.

O princípio da legalidade, disposto nos arts. 5.º, II,<sup>110</sup> e 150, I<sup>111</sup>, da CF/1988, orientam que os tributos só poderão ser instituídos e, conseqüentemente, cobrados, mediante atividade legislativa exercida

<sup>108</sup> ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP, 2005. p. 23.

<sup>109</sup> ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**, p. 35.

<sup>110</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2013. “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; [...]”.

<sup>111</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2013. “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.”

por representantes legitimados pelo voto popular. Sem lei não há tributo. Essa conquista do Estado de Direito traz segurança jurídica aos contribuintes, na medida em que se revela uma proteção ao seu patrimônio contra uma tributação injusta.<sup>112</sup>

Sobre a junção dos princípios com a competência tributária, Carraza ensina:

Para a demonstração da ideia [...] lembramos, preliminarmente, que competência tributária é a aptidão jurídica para criar, *in abstracto*, tributos. No Brasil, por inunção do princípio da legalidade, os tributos devem ser criados, *in abstracto*, por meio de lei (art. 150, I, da CF), que deve descrever todos os elementos essenciais da norma jurídica tributária. São elementos essenciais da norma jurídica tributária, os que, de algum modo, influem no *an* e no *quantum* do tributo; a saber: a hipótese de incidência do tributo, seu sujeito ativo, seu sujeito passivo, sua base de cálculo e sua alíquota.<sup>113</sup>

Segundo o disposto no artigo 146, inciso III, “a”, da Constituição Federal<sup>114</sup>, cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre a definição de tributos e de suas espécies, bem como em relação aos impostos discriminados na mesma Carta Magna, os respectivos fatos geradores, as bases de cálculo e os contribuintes (sujeitos passivos).

Os impostos estaduais previstos na ordem constitucional em vigor (art. 155)<sup>115</sup>, em resumo, são os seguintes: propriedade de veículos automotores, transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços, de transporte interestadual e intermunicipal, ainda que as operações e as prestações iniciem no exterior.

A competência para instituir, regular e fiscalizar o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é, conforme o

<sup>112</sup> ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**, p. 35.

<sup>113</sup> CARRAZA, Roque Antonio. **ICMS**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 30.

<sup>114</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2013. “Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; [...]”.

<sup>115</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2013.

texto constitucional, dos estados-membros e do Distrito Federal (artigo 155, inciso II<sup>116</sup>, regulamentado pela Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996<sup>117</sup>).

A legislação define que o ICMS, sendo um imposto estadual, possui alíquotas internas e interestaduais entres todos os estados da federação e, no caso do transporte de cabotagem, o imposto incide sobre a prestação de serviço de transporte interestadual e intermunicipal por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores.

O fato gerador do ICMS tem característica independente da natureza jurídica de serviço de transporte, exceto o intralocal.

Considera-se ocorrido o fato gerador do ICMS o início da prestação de serviço de transporte interestadual e intermunicipal. Aqui, a referência é feita ao modal aquaviário dentro do território brasileiro, na hipótese de incidência do tributo estadual, especificamente na cabotagem entre os portos ou pontos da costa litorânea, dentro do país.

Os contribuintes<sup>118</sup> são aqueles que realizam prestação de serviço de transporte marítimo de cargas e passageiros com incidência do imposto de competência legislativa dos entes federados no território sob sua jurisdição e circunscrição, na sua atribuição de instituir o imposto previsto no texto constitucional.

O legislador constituinte de 1988 delegou a leis infraconstitucionais e atos

<sup>116</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2013. “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993). [...] II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993); [...]”.

<sup>117</sup> BRASIL. **Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/lei-kandir>>. Acesso em: 01 ago. 2013. Conhecida como Lei Kandir, esta lei regulamentou a aplicação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Feita pelo então ministro do Planejamento Antonio Kandir, transformou-se na Lei Complementar 87/96, já alterada por outras leis complementares. Uma das disciplinas da Lei Kandir é a isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços.

<sup>118</sup> WEBJUR. **Capacidade tributária**. [s.d.]. Disponível em: <[http://www.webjur.com.br/doutrina/Direito\\_Tribut\\_rio/Capacidade\\_Tribut\\_ria.htm](http://www.webjur.com.br/doutrina/Direito_Tribut_rio/Capacidade_Tribut_ria.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2013. Diferença entre contribuinte de fato e de direito: Contribuinte de direito: É a pessoa realizou o fato impositivo, isto é, que ocupa o pólo passivo da obrigação jurídica tributária. Ex: No ICMS, é o comerciante. Contribuinte de fato: É a pessoa que ao final suporta a carga econômica do tributo. Ex: No ICMS, é consumidor final. O contribuinte de direito é relevante para o direito tributário. Muitas vezes, o contribuinte de fato e de direito podem estar numa única pessoa. Ex: Imposto de renda.

normativos a regulação da matéria tributária do imposto da prestação de serviço na cabotagem, conforme legislação pertinente dos códigos tributários estaduais.

Como assinalado, esse imposto abrange tanto o deslocamento de pessoas como o de qualquer objeto (sólido, líquido, gasoso ou simplesmente mercadoria). Alcança, pois (ou pode alcançar), os transportes de passageiro, de cargas, de valores, mercadorias etc., bastando que o serviço seja objeto de contratação autonomamente considerada.

Os serviços de transporte interestadual, elencados no art. 155, inciso II, da Constituição Federal<sup>119</sup> são aqueles prestados em regime de direito privado em relação aos negócios jurídicos entre os particulares.

Neste ponto, é pertinente apresentar o conceito de competência tributária, extraído da doutrina de Carraza:

A competência tributária é a habilitação ou se preferirmos, a faculdade potencial que a Constituição confere a determinadas pessoas, para que tributem, obviamente, quem pode tributar (criar unilateralmente o tributo, a partir de faculdades constitucionais) pode, igualmente, aumentar a carga tributária (agravando a alíquota ou a base de cálculo no tributo, ou ambas), diminuí-la (adotando o procedimento inverso) ou, até suprimi-la, por intermédio da não-tributação pura e simples ou do emprego do mecanismo jurídico das isenções. O que queremos dizer é que quem pode tributar, pode também aumentar o tributo, minorá-lo, isentá-lo, todo, em partes, ou não tributar, observadas, sempre, obviamente, as diretrizes constitucionais. Tudo vai depender de uma decisão política, a ser tomada pela própria entidade tributante.<sup>120</sup>

Martins, lecionando sobre o assunto, menciona que:

A política tributária não pode ser reduzida a uma atividade meramente arrecadatória e fundamentada muitas vezes em modelos jurídicos externos de impraticável aplicação em nosso país. Uma real e legítima política tributária deve ser fundada na análise de diversos fatores e não apenas arrecadação. Deve-se, ante de mais nada, ser ponderada a viabilidade da adoção de uma política ativa ou passiva, sempre visando ao desenvolvimento econômico e social primordialmente e não à solução de problemas deficitários públicos como única e essencial meta.<sup>121</sup>

É sabido que a disputa dos estados-membros por investimentos de

<sup>119</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2013.

<sup>120</sup> CARRAZA, Roque Antonio. **ICMS**, p. 31.

<sup>121</sup> MARTINS, Rogério L. V. G. da Silva. A política tributária como instrumento de defesa do contribuinte. In: MARTINS, Ives G. S. (Org.). **O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 147.

empresas privadas com oferta de vantagens econômicas decorre de renúncia de receita tributária<sup>122</sup>, e este proceder, não raro, faz disparar o canhão da famigerada guerra fiscal.

No que tange à cabotagem, também é certo que em um país como o Brasil, com uma vasta extensão costeira, esta modalidade de navegação poderia ter um papel muito importante na economia e colaborar para fazer despertar a sua pujança.

Cabe, ademais, ressaltar que o modal de transporte aquaviário apresenta um maior índice de sustentabilidade ambiental, econômica e tecnológica.<sup>123</sup> No entanto, os estados-membros não têm apresentado políticas eficientes para desenvolver esse estratégico setor e o que se observa é justamente o desincentivo, quando comparado a outros modais de transporte.

Entre os vários problemas enfrentados, citam-se obstáculos como a burocracia, que impede o aperfeiçoamento e/ou investimentos nesse modal de transporte, e a falta de capacidade operacional. Além disso, no Brasil, o transporte marítimo contempla os pagamentos de vários tributos, tais como ICMS, PIS<sup>124</sup> e COFINS<sup>125</sup>, o que o torna uma opção mais cara para as empresas do segmento.

A propósito, dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) apontam que o modal aquaviário representa apenas 13% do transporte de cargas no país.<sup>126</sup>

No Brasil, atualmente, travam-se discussões sobre o potencial do transporte marítimo e algumas opções são apontadas pelos especialistas, como

<sup>122</sup> MENESCAL, Leonardo A. A guerra fiscal, desigualdades regionais e federalismo fiscal no Brasil. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 327.

<sup>123</sup> LACHMANN, Marianne Von; CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **A navegação de cabotagem na visão dos transportadores**. O valor da cabotagem brasileira. Seminário Antaq, agosto 2009. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/SeminarioCabotagem/Palestra3.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

<sup>124</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa de Integração Social – PIS**. Disponível em: <[http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Beneficios/pis/saiba\\_mais.asp](http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Beneficios/pis/saiba_mais.asp)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>125</sup> PORTAL TRIBUTÁRIO. **Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS**. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/tributos/cofins.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>126</sup> SUPERINTENDÊNCIA DE NAVEGAÇÃO MARÍTIMA E DE APOIO. **Raio-X da frota brasileira na navegação de cabotagem**: principais empresas e suas frotas. Rio de Janeiro, 4 abril 2012. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/BoletimPortuario/FrotaApoioMaritimoDez2011.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

baixar o custo do frete mediante benefício fiscal, de modo a aumentar a competitividade neste setor. A justificativa é que essa política atrairia as empresas privadas e impulsionaria o desenvolvimento da atividade.

Com a diversificação planejada, transformada em política de Estado<sup>127</sup>, voltada para explorar o potencial dos diferentes modais, o transporte marítimo – como disposto no artigo 174 da Constituição Federal (“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.”) – poderia muito bem contribuir para a diminuição da quantidade de caminhões com cargas pesadas nas rodovias e, conseqüentemente, redução dos altos índices de acidentes e da poluição ao meio-ambiente.

Constata-se, desde já, o papel indutor da questão federativa como ponto sensível em matéria de harmonização de tributos indiretos na atividade da prestação de serviço, de suma importância também para o setor de transporte marítimo.

Segundo análise de Vacari, considerando-se a competência legislativa dos estados-membros, os efeitos dos impactos da tributação incidem fortemente em setores como o transporte de passageiro e de carga em matéria de ICMS. Mas, alguns setores, na opinião da autora, ironicamente, têm tratamento tributário diferenciado, como é o caso do modal mais utilizado, o rodoviário, que diferentemente do aquaviário “recebe alguns incentivos, como o incentivo destinado ao diesel”.<sup>128</sup>

Apesar do interesse pela facilidade e pela logística do setor de transporte marítimo, especialmente de cabotagem, percebe-se que não há tratamento de incentivo tributário.

Sobre essa questão, a Lei Complementar n. 24, de 7 de janeiro de 1975<sup>129</sup>, foi editada para regular o instituto e incluir, no seu âmbito de validade, todas

---

<sup>127</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado**: distinções necessárias. 17 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>128</sup> VACARI, Mariana Esteves. **Por que a cabotagem é pouco utilizada no Brasil?** 27 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.profissionaiscomex.com/profiles/blogs/por-que-a-cobotagem-pouco-utilizada-no-brasil>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>129</sup> BRASIL. **Lei Complementar n. 24, de 7 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá



as exonerações tributárias.<sup>130</sup>

A norma escrita no art. 155, § 2º, inc. XII, “g”<sup>131</sup>, da Constituição Federal, confiou que a regulação na forma de isenções, mas também os incentivos e os benefícios fiscais poderão ser concedidos e revogados mediante convênios deliberados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)<sup>132</sup>, com a produção do ato concessivo submetido à prévia celebração dos estados-membros e do Distrito Federal, quando for o caso, para conferir eficácia ao ordenamento jurídico brasileiro. Registre-se, a propósito, que o ICMS tem característica especial no tocante a isenções.

Em se tratando de unanimidade dos estados-membros e do Distrito Federal, como requisito essencial, Martins disserta:

Por esta razão, interpreto que a unanimidade, que para incentivos fiscais é exigida do Confaz, não é senão um reflexo infraconstitucional do regime de fixação de alíquotas, imposto pela Constituição ao Senado Federal, ou seja: a) unanimidade deliberativa dos Estados e Distrito Federal para alíquotas estimuladas e diferenciadas internas, sem o piso das alíquotas interestaduais; b) maioria absoluta do Senado para as alíquotas aplicáveis às operações e prestações interestaduais; d) 2/3 dos senadores para fixar alíquotas máximas em caso de conflito; e e) as alíquotas internas não poderão ser inferiores às interestaduais. Em outras palavras, o inciso VI estabelece regra de unanimidade para evitar descompetitividade nas deliberações de Estados e Municípios. Por isso, o constituinte não fala em maioria, nem em 2/3, como nos incisos anteriores, para definição das alíquotas internas que poderão

---

outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2013.

<sup>130</sup> MIRANDA, José Benedito. ICMS. Benefícios fiscais. Disciplina constitucional. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 3080, 7 dez. 2011, p. 2-3. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20611>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

<sup>131</sup> XII - cabe à lei complementar: [...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. [...].

<sup>132</sup> MATO GROSSO. Secretaria de Estado da Fazenda. **Sobre o CONFAZ** - Conselho Nacional de Política Fazendária. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.sefaz.mt.gov.br/portal/confaz/?acao=sobre>>. Acesso em: 18 de ago. 2013. “O Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, constituído pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação da cada Estado e Distrito Federal e pelo Ministro de Estado da Fazenda, é um órgão deliberativo instituído em decorrência de preceitos previstos na Constituição Federal, com a missão maior de promover o aperfeiçoamento do federalismo fiscal e a harmonização tributária entre os Estados da Federação. Para atingir esse intuito, as Secretarias de Fazenda de todos os Estados mantêm uma Comissão Técnica Permanente (COTEPE), que se reúne regularmente, com o objetivo de discutir temas em finanças públicas de interesse comum, para que possam ser decididos nas reuniões periódicas do CONFAZ. Tais decisões são operacionalizadas por meio de convênios, protocolos, ajustes, estudos e grupos de trabalho que, em geral, versam sobre concessão ou revogação de benefícios fiscais do ICMS, procedimentos operacionais a serem observados pelos contribuintes, bem como sobre a fixação da política de Dívida Pública Interna e Externa, em colaboração com o Conselho Monetário Nacional.”

ser inferiores às alíquotas interestaduais, mas em unanimidade, ou seja, a deliberação de todos os entes regionais.<sup>133,134</sup>

Um ponto a ser levado em consideração é que justamente esta necessária unanimidade para que haja os devidos incentivos fiscais no desenvolvimento da infraestrutura marítima está ausente, mas o mesmo não se pode dizer do setor rodoviário, conforme analisado anteriormente.

Nesse contexto, observa-se que a estrutura constitucional é subsidiada por princípios basilares das garantias fundamentais e da ordem econômica, com destaque para o postulado constitucional que baliza a ordem econômica, consoante o estatuído no art. 3º da atual Magna Carta, como fim último dos objetivos que devem nortear a ação das políticas a serem adotadas, quais sejam:

- I) construir uma sociedade livre;
- II) garantir o desenvolvimento nacional;
- III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV) promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.<sup>135</sup>

A propósito da ordem jurídico-econômica, anota Fonseca:

Tais princípios e objetivos deverão estar presentes na análise de todos os dispositivos constitucionais, pois a Constituição econômica não se restringe aos artigos contidos no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, mas tem sua expressão e seu conteúdo em diversos outros tópicos da Constituição. Os *princípios fundamentais*, por isso mesmo que básicos, deverão informar o entendimento exegético de todos os tópicos pertinentes à Constituição econômica [Grifo do autor].<sup>136</sup>

<sup>133</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. A unanimidade consensual de Estados e Distrito Federal como requisito para concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS – Princípio constitucional fundamental para manutenção do pacto federativo, o que o transforma em cláusula imodificável da Lei Suprema - Parecer. **Revista de Estudos Tributários**. Porto Alegre, Síntese, n. 88, nov.-dez. 1998. p. 50.

<sup>134</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.936-9** - Paraná. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 19.09.2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493838>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

<sup>135</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/constituicao.htm)>. Acesso em: 3 ago. 2013. “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

<sup>136</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldo da. **Direito econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 85.

A consecução dos princípios que fundamentam a Constituição Federal, é certo, também depende do incentivo às diferentes regiões do país e isto não exclui os setores econômicos, de acordo com a sua relevância e as circunstâncias em que atuam.

Portanto, a redução de carga tributária que incentive o setor de transporte marítimo, assim como a indústria naval brasileira, é crucial para reduzir as prefaladas desigualdades regionais e setoriais.

A respeito, lembra Castro Júnior:

A redução das desigualdades sociais e regionais, além de ser pontuada como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, pelo artigo 3º da Carta Magna, também foi apontada como princípio da ordem econômica, artigo 170, inciso VII, pelo mesmo texto. Para tanto, verifica-se a grande preocupação do constituinte com as disparidades existentes no Brasil, levando-o a criar mecanismo para sua diminuição.<sup>137</sup>

Schoueri acredita que uma forma de o Estado concretizar a premissa constitucional da redução das desigualdades regionais e setoriais é por meio da intervenção governamental, no âmbito do Direito Tributário. Na concepção deste autor:

Em matéria tributária, assume importância o princípio referido, quando, por exemplo, excepcionando o princípio da uniformidade da tributação, de que trata o artigo 151 da Constituição Federal, admite 'a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País'. Destarte, conquanto a tributação uniforme seja requisito para a existência de um mercado único, e não obstante a importância deste mercado para o próprio constituinte, houve este por bem relativizá-lo, quando em confronto com seu desejo de redução de desigualdade regionais, tendo em vista sua finalidade de justiça social e dignidade humana. Assim é que normas tributárias indutoras que promovam regiões menos favorecidas, como as das extintas SUDENE e SUDAM (hoje ADENE E ADA, respectivamente), devem ser compreendidas como forma de concretizar o princípio ora referido.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito marítimo**: temas atuais, p. 184.

<sup>138</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1. p. 99.

Martins enfatiza que qualquer política direcionada a reequilibrar as diferenças regionais, as econômicas em especial, só pode ser responsabilidade da União<sup>139</sup>, como se verifica na leitura do art. 151, inc. I, da Lei Suprema:

Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País; [...].

Schoueri mostra, no acréscimo constitucional da tributação e do orçamento, a preocupação com a livre concorrência que moveu o constituinte derivado a inserir no texto constitucional o art. 146-A, autorizando a lei complementar a “estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrio da concorrência”.<sup>140</sup> Essa política objetiva alcançar o equilíbrio entre os setores da economia de mercado.

Sobre o art, 146-A, Martins reitera:

Embora aplicável a todos os tributos previstos na lei suprema, diz respeito especialmente ao ICMS, no qual mais aguda se faz a descompetitividade, e vem, definitivamente, reforçar a interpretação [...], ou seja, de que apenas a concordância unânime de todos os Estados e do Distrito Federal pode justificar isenções, incentivos ou benefícios fiscais diferenciados, a privilegiar um Estado, na competitividade de seus produtos, em relação a outros.<sup>141</sup>

Dessa análise, extrai-se a necessidade de o setor se mobilizar no sentido de sensibilizar os agentes políticos por uma unanimidade nacional, convergindo para uma política comum de incentivos (estados-membros e Distrito Federal) ao desenvolvimento do setor aquaviário, visando proporcionar o bem-estar, por meio da livre concorrência e da geração de renda.

<sup>139</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. A unanimidade consensual de Estados e Distrito Federal como requisito para concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS – Princípio constitucional fundamental para manutenção do pacto federativo, o que o transforma em cláusula imodificável da Lei Suprema - Parecer. **Revista de Estudos Tributários**. Porto Alegre, Síntese, n. 88, nov.-dez. 1998. p. 53. “Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País; [...]”.

<sup>140</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**, p. 73.

<sup>141</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. A unanimidade consensual de Estados e Distrito Federal como requisito para concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS – Princípio constitucional fundamental para manutenção do pacto federativo, o que o transforma em cláusula imodificável da Lei Suprema - Parecer. **Revista de Estudos Tributários**. Porto Alegre, Síntese, n. 88, nov.-dez. 1998. p. 51.

## 2.2 EXONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO TRANSPORTE MARÍTIMO E NA CONSTRUÇÃO NAVAL

O instituto da exoneração<sup>142</sup> tributária é relevante para o desenvolvimento do transporte marítimo. Por sua vez, a presença do Estado é fundamental para a realização do desenvolvimento econômico neste setor.

De fato, o estudo do perfil constitucional das isenções é tema delicado porque invoca o exame da matéria, ordinariamente tratado no plano infraconstitucional, para apreciá-lo à luz dos preceitos da Lei Suprema.<sup>143</sup>

A isenção sempre foi tema complexo e ainda é discutida intensamente na economia das relações tributárias brasileiras. Poucas matérias têm suscitado tantas dúvidas e fomentado tão grande insegurança jurídica como a das isenções.

É larga a utilização do mecanismo das isenções na tradição jurídica do país, oferecendo conteúdo amplamente discutido, quer na esfera dos órgãos administrativos, quer nos domínios do Poder Judiciário.<sup>144</sup>

Contudo, existe a chamada “desoneração tributária ou gasto tributário”, que ocorre sempre que há não incidência, isenções, redução de alíquota, crédito presumido, imunidade.

A imunidade e a isenção são assim analisadas por Carvalho:

É nessa conjugação de preceito que as leis e os artigos de leis que definem os fatos tributáveis se harmonizam com as previsões imunizantes e isencionais para compor única hipótese de incidência: a da norma jurídica de tributação. Frisa o autor Sacha Calmon Navarro, que imunidade e isenção apresentam a mesma dinâmica funcional, com a diferença de as primeiras terem origem na Constituição e as últimas decorrerem de leis infraconstitucionais, complementares ou ordinárias. Tanto umas quanto outras, ainda que ostentando o mesmo esquema de funcionalidade, são exonerações internas, qualitativas, que penetram os pressupostos das normas de tributação.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> “Do latim *exoneratio*, do verbo *exonerare* (descarregar, tirar a carga, livrar-se). Na técnica do Direito quer o vocábulo significar a desobrigação ou a liberação de uma obrigação ou de um encargo.” Cf. DE PLACIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. [Verbete: *exoneratio*]. 26. ed. rev. e atual. por Nagib Slaibi Filho, Gláucia Carvalho, 4. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>143</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 325.

<sup>144</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**, p. 518.

<sup>145</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**, p. 325.

Ressalte-se que a desoneração do tributo, embora consista em instrumento de tomada de decisão por parte do ente federado, necessariamente não precisa resultar em imposição de renúncia da receita pública.

Para garantir geração de emprego e renda, o governo não raro utiliza mecanismos de não tributação como isenções, incentivos fiscais, adoção de alíquota zero, não majoração ou criação de novos tributos ou até extinção ou redução de tributos existentes.

A tributação tem caráter fiscal e extrafiscal, todos sabemos. Por fiscalidade, entende-se a atividade de tributação desenvolvida com a finalidade de arrecadar, ou seja, transferir o dinheiro do contribuinte para os cofres públicos. Em outras palavras, o Estado pretende apenas obter recursos financeiros.

Na avaliação de Derzi:

Não é fácil distinguir as finalidades fiscais e extrafiscais da tributação. Seus limites são imprecisos. Assim, entende-se que a extrafiscalidade somente deverá ser reconhecida para justificar carga fiscal muito elevada, quando se ajustar ao planejamento, definido em lei, fixadora das metas de política econômica e social.<sup>146</sup>

Sobre a importância da participação estatal como indutora do desenvolvimento econômico e social, em termos comparativos, observa-se que muitos países consideram a construção naval absolutamente prioritária, o que torna necessária, portanto, uma política de incentivos para o setor.

Considerando a legislação e a tributação pátrias:

O Brasil usa, conjuntamente, política de proteção à bandeira de conveniência de cabotagem, de financiamento e de incentivos tributários. [...] A construção naval no Brasil foi legalmente equiparada à exportação e tem, portanto, diversas isenções tributárias (isenções de ICMS, IPI, PIS, COFINS) para financiar a construção e o reparo no Brasil.<sup>147</sup>

Dissertando sobre o momento atual da indústria naval brasileira, Rocha, presidente do Sindicato Nacional da Indústria a Construção e Reparação Naval e

<sup>146</sup> DERZI, Misabel. Família e tributação. A vedação constitucional de se utilizar o tributo com efeito de confisco. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, FDUFG, v. 32, 1989. p. 153. Disponível em: <<http://www.derechoycambiosocial.com/revista002/tributos.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>147</sup> VERAX CONSULTORIA. **Construção naval**: breve análise do cenário brasileiro em 2007. p. 18-19. Disponível em: <<http://www.veraxc.com/documentos/VX00-080825-ConstrucaoNaval-resumo.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

Offshore (SINAVAL), faz a seguinte análise:

A situação atual é de aumento do emprego direto gerado nos estaleiros, que cresceu de dois mil trabalhadores, em 2002, para mais de 56 mil, em 2011. O volume de obras representa a construção de 6,2 milhões de TPB em cerca de 300 empreendimentos, uma participação de 4% no volume total de navios em construção no mundo.

O Brasil está visível nas estatísticas internacionais. Esses fatos positivos são o resultado da política industrial definida pela Presidenta Dilma, em diversas oportunidades, porque a indústria naval depende de políticas públicas e de decisões de política industrial, fiscal e financeira.<sup>148</sup>

No que tange à política fiscal dirigida ao setor e já regulamentada, o mencionado autor registra:

#### **Resultados alcançados**

##### **Desoneração fiscal nos fornecimentos para a construção naval:**

Decreto nº 6.704, de 19/12/2008, que trata da desoneração do IPI para o fornecimento de materiais para a construção naval, e Lei nº 11.774, de 17/09/2008, que trata da redução a zero das alíquotas de PIS/PASEP e COFINS sobre equipamentos destinados à construção naval.

##### **Fundo Garantidor da Construção Naval:**

Criação do FGCN – Fundo Garantidor da Construção Naval pela Lei nº 11.786, de 25/09/2008, complementada pela Lei nº 12.058, de 13/10/2009, com destinação de R\$ 5 bilhões para formação do patrimônio do Fundo. Retira a cobrança de imposto de renda das aplicações financeiras para manutenção do Fundo.<sup>149</sup>

Compulsando as análises colacionadas, verifica-se que a legislação de regência buscou regular a cadeia de tributos na indústria naval brasileira mediante a exoneração tributária, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Assim, por meio do art. 10 da Lei n. 9.493, de 10 de setembro de 1997<sup>150</sup>,

<sup>148</sup> ROCHA, Arioaldo. Julho 2011. p. 2. **A nova industrial naval brasileira**. Disponível em: <<http://www.sinaval.org.br/docs/SINAVAL-Cenario2011-DemandaRH-Ago2011.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

<sup>149</sup> ROCHA, Arioaldo. Julho 2011. p. 2. **A nova industrial naval brasileira**. Disponível em: <<http://www.sinaval.org.br/docs/SINAVAL-Cenario2011-DemandaRH-Ago2011.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

<sup>150</sup> BRASIL. **Lei n. 9.493, de 10 de setembro de 1997**. Concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, dispõe sobre período de apuração e prazo de recolhimento do referido imposto para as microempresas e empresas de pequeno porte, e estabelece suspensão do IPI na saída de bebidas alcoólicas, acondicionadas para venda a granel, dos estabelecimentos produtores e dos estabelecimentos equiparados a industrial. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9493.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013. “Art. 10. Fica suspensa a incidência de IPI na aquisição, realizada por

concedeu-se isenção do IPI na aquisição de materiais e equipamentos, incluindo partes, peças e componentes, destinados ao emprego na construção, conservação, modernização, conversão ou reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no Registro Especial Brasileiro (REB). Acrescente-se que, de acordo com o citado dispositivo legal, a isenção só se aplica a estaleiros navais brasileiros.

O art. 11<sup>151</sup> da mesma lei ainda isenta do Imposto sobre Importação (II) e do IPI, as partes, as peças e os componentes destinados a conservação, modernização e conservação de embarcações registrada no REB, desde que realizadas em estaleiros navais brasileiros. Não obstante a sua relevância, a lei em comento não alcançou o seu pleno objetivo, conforme se depreende da seguinte análise:

Em 1997 o Brasil criou um regime especial para que as empresas tivessem navios. A frota mercante de cabotagem tinha capacidade bruta para transportar 5.89 milhões de toneladas, mas em 2008, ao contrário do que a vigência do regime especial poderia sugerir, a frota foi reduzida à metade. Em 2001 foi criada a Antaq e, em vez de aumentar, a frota brasileira seguiu diminuindo e mantém a tendência de redução.<sup>152</sup>

De qualquer forma, o Senado Federal tem um papel de extrema importância quando o assunto é incentivo ao desenvolvimento econômico e regional e setorial. Como exemplo, cita-se a redução de alíquota do setor aéreo, autorizada pela Resolução n. 95, de 13 de dezembro de 1996<sup>153</sup>, do Senado Federal.

---

estaleiros navais brasileiros, de materiais e equipamentos, incluindo partes, peças e componentes, destinados ao emprego na construção, conservação, modernização, conversão ou reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no REB. § 1º São asseguradas a manutenção e a utilização dos créditos do referido imposto, relativos às matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem, efetivamente empregados na industrialização dos bens referidos neste artigo. § 2º A suspensão prevista neste artigo converte-se em alíquota 0 (zero) após a incorporação ou utilização dos bens adquiridos na construção, conservação, modernização, conversão ou reparo das embarcações para as quais se destinarem, conforme regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo.”

<sup>151</sup> BRASIL. **Lei 9.432, de 8 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9493.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013. “Art. 11. É instituído o Registro Especial Brasileiro - REB, no qual poderão ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação.”

<sup>152</sup> FREITAS, Clarisse de. **Navegação interior e cabotagem** – Brasil não tem política de desenvolvimento da marinha mercante. 28 jun. 2012. Disponível em: <<http://hidroviasinteriores.blogspot.com.br/2012/06/navegacao-interior-e-cabotagem-brasil.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>153</sup> BRASIL. **Resolução n. 95, de 13 de dezembro de 1996**. Estabelece alíquota para cobrança de ICMS. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/Diversa/ResolSenadoFederal/Resolucao%2095-96.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2013.



Esse benefício fiscal para o setor aéreo, publicado no Diário Oficial da União, de 16 de dezembro de 1996, fixou em 4% a alíquota incidente na prestação de transporte aéreo interestadual de passageiro, carga e mala postal<sup>154</sup>, com efeitos a partir de 1997.

Resumindo: o benefício fiscal concedido ao setor aéreo brasileiro teve uma redução de base de alíquota nas operações domésticas, tanto no manuseio de carga quanto no transporte de pessoas, como usuário final da prestação de serviço do modal aéreo.

Alexandre, sobre a citada Resolução n. 95/1996 do Senado Federal, que trata da competência da redução na tributação, comenta:

As resoluções são editadas pelo Congresso Nacional ou pelas respectivas Casas (Câmara ou Senado) no uso de suas competências exclusivas e privativas (CF, arts. 49, 50 e 52). Não se sujeitam a deliberação executiva (sanção ou veto), o que leva parte da doutrina a denominá-las, ao lado dos decretos legislativos, de 'leis sem sanção'. Em matéria tributária, as resoluções mais importantes são elaboradas pelo Senado Federal. Como Casa de representação dos Estados-membros, o Senado é o melhor foro para se discutirem assuntos em que os interesses destes entes políticos estejam em jogo. Assim, o estabelecimento de alíquotas máxima, mínima ou interestaduais de alguns tributos estaduais ficou a cargo do Senado Federal, atribuição que o torna um órgão fundamental na tentativa de evitar ou ao menos minorar os efeitos das guerras fiscais que se podem tornar típicas num Estado federativo.<sup>155</sup>

O autor faz nota exemplificativa das competências constitucionais dos respectivos tributos, alertando que é importante conhecer os casos em que o Senado Federal tem competência para tratar, mediante resolução, de matéria tributária de interesse dos estados-membros e do Distrito Federal, quais sejam:

- 1) No que concerne ao IPVA (CF, Art. 155, § 6º, I), o Senado fixará (obrigatoriamente) as alíquotas mínimas;
- 2) Quanto ao ITCMD, o Senado fixará (obrigatoriamente) suas alíquotas máximas (CF, art. 155, §, 1º, IV);
- 3) No tocante ao ICMS, o Senado detém três competências distintas:
  - a) Estabelecer, com iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores e aprovação da maioria absoluta deles, as alíquotas aplicáveis às operações interestaduais e de exportação

<sup>154</sup> BRASIL. **Resolução n. 95, de 13 de dezembro de 1996**. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/Diversa/ResolSenadoFederal/Resolucao%2095-96.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>155</sup> ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. São Paulo: Método, 2007. p. 202.

(CF, Art. 155, § 2º, IV). O exercício desta competência senatorial é obrigatório (a CF afirma que o SF 'estabelecerá' tais alíquotas). Com o advento da Emenda Constitucional 42/2003, a imunidade das exportações ao ICMS (CF, art. 155, § 2º, X, a), que antes abrangia apenas os produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar, passou a abranger todas as mercadorias.

b) Estabelecer, com iniciativa de um terço dos senadores e aprovação da maioria absoluta deles, as alíquotas mínimas aplicáveis às operações internas (CF, Art. 155, § 2º, V, a). O exercício da competência senatorial, neste caso, é facultativo.

c) Estabelecer, com iniciativa da maioria absoluta dos senadores e aprovação de dois terços deles, as alíquotas máximas aplicáveis às operações interna (CF, art. 155, § 2º, V, b). O exercício da competência senatorial, também neste caso, é facultativo.<sup>156</sup>

O papel, portanto, do Senado Federal é de vanguarda no que concerne à representação dos entes federados e à complexidade de aplicação das incidências tributárias dirigidas ao desenvolvimento dos diversos setores da economia brasileira, aí incluída a infraestrutura.

Todavia, há alguns setores beneficiados e outros que ainda não foram contemplados, como é o caso do modal aquaviário, justamente pela ausência de unanimidade dos estados-membros, conforme analisado anteriormente.

Como esse modal é extremamente estratégico do ponto de vista da economia global, entende-se que uma política tributária que reavalie a incidência, por exemplo, do ICMS no transporte marítimo, a princípio, poderá contribuir de forma significativa para o desenvolvimento da indústria de construção naval brasileira, como a cabotagem e a navegação interior.

Percebe-se, com base nas análises até aqui apresentadas, que as políticas brasileiras de desoneração da carga tributária são fragmentadas e não têm surtido os efeitos desejados quanto ao propósito de promover e dinamizar o desenvolvimento econômico, em especial do setor aquaviário.

A ausência de políticas de incentivo específicas para o setor aquaviário impõe a necessidade e a emergência de ação conjunta dos estados-membros nesse sentido, de forma a avaliar os impactos da tributação e propor uma política tributária para desenvolver o transporte de cabotagem e de navegação interior.

---

<sup>156</sup> ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**, p. 202-204.

Em suma, a atual conjuntura econômica marítima nacional requer uma nova política tributária para o setor, até mesmo por questão de soberania.

### 2.3 NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM E NAVEGAÇÃO INTERIOR: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E CARACTERÍSTICAS

As iniciativas já tomadas pelo governo, traduzidas em algumas regulamentações, ainda assim são insuficientes em relação ao potencial de desenvolvimento da indústria de construção naval brasileira. Daí a importância de bem compreender a estrutura tributária histórica e atual, identificando as funções atribuídas à União e aos estados-membros, bem como as suas competências enquanto entes tributantes.

A primeira tributação incidente sobre a navegação brasileira fluvial, lacustre e marítima foi instituída no governo de Getúlio Vargas, com o propósito de fomentar, por meio da arrecadação de receita especial, a atividade naval, conforme se infere dos artigos 8º e 9º do Decreto-Lei n. 3.100, de 7 de março de 1941<sup>157</sup>:

Art. 8º Fica instituída uma receita especial composta de:

a) um mil réis por tonelada ou metro cúbico, segundo a unidade em que tiver sido pago o frete, de mercadoria importada do estrangeiro, por água;

Art. 9º Mediante prévio orçamento e aprovação do Presidente da República, a receita a que se refere o art. 8º será aplicada:

a) na manutenção dos serviços da Comissão:

b) no financiamento de aquisições e construções de navios, reparos e aproveitamento de material flutuante, e na adaptação dos navios à queima do carvão nacional.

Não obstante essa regulamentação, somente com o Decreto-Lei n. 3.595, de 5 de setembro de 1941<sup>158</sup>, houve a delimitação dos elementos essenciais

<sup>157</sup> BRASIL. **Decreto-Lei 3.100, de 7 de março de 1941**. Cria a Comissão de Marinha Mercante e dá outras providências. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3100&tipo\\_norma=DEL&data=19410307&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3100&tipo_norma=DEL&data=19410307&link=s)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>158</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.595, de 5 de setembro de 1941**. Altera o artigo 8º do Decreto-Lei 3.100, de 7 de março de 1941, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3595-5-setembro-1941-413588-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013 “Art. 1º A receita especial instituída pelo art. 8º do decreto-lei n.º 3.100, de 7 de março de 1941, será composta:

necessários para o ente tributante (sujeito ativo) criar e impor a relação obrigacional em face do contribuinte (sujeito passivo), bem como a base de cálculo, a alíquota e os contornos da hipótese de incidência.

O Decreto-Lei n. 1.142, de 30 de dezembro de 1970<sup>159</sup>, foi a primeira legislação de regência a denominar o referido tributo como Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), mas não trouxe alterações significativas no seu objetivo nem na sua destinação, porém, a modificação na sua natureza tributária ensejou discussão jurisprudencial acerca de seu real enquadramento tributário.

A mencionada celeuma acerca da natureza jurídica do tributo que se instalou nos tribunais na década de 1970 culminou no posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, que se manifestou pelo reconhecimento do AFRMM como contribuição de intervenção do domínio econômico.

Tal posicionamento foi consolidado na Súmula 553/STF<sup>160</sup>, ainda vigente: “O adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante (AFRMM) é contribuição parafiscal, não sendo abrangido pela imunidade prevista na letra “d”, III, do art. 16 da Constituição Federal.”.

Nessa toada, o AFRMM foi recepcionado na ordem constitucional de 1988 com a mesma natureza jurídica, ou seja, de contribuição de intervenção no domínio econômico, e vige até o presente, nos termos da Lei n. 10.893, de 13 de julho de 2004.

---

a) da taxa de 1\$2 até uma tonelada calculada sobre o peso bruto das mercadorias importadas, por água, constantes do manifesto do vapor e de mais \$6 sobre o peso excedente, à razão de cada 1/2 tonelada ou fração;

b) da taxa de 1\$2 até uma tonelada calculada sobre o peso bruto das mercadorias saídas de porto brasileiro, quer no comércio de cabotagem, quer no de exportação para o exterior e de mais \$6 sobre o peso excedente, à razão de cada 1/2 tonelada ou fração; e

c) de multas devidas por infração de dispositivos do decreto-lei n.º 3.100, citado, e de decisões da Comissão da Marinha Mercante.

Art. 2º O pagamento das taxas previstas nas letras a e b do artigo anterior será feito pelo armador, empresa, proprietário ou agente dos vapores à repartição aduaneira competente, até três dias após a chegada ou saída do vapor, conforme o caso, mediante guia de recolhimento organizada em quatro via, de acordo com o peso bruto total do respectivo manifesto ou de cada conhecimento de carga.”

<sup>159</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.142, de 30 de setembro de 1970**. (Revogado pelo Decreto-Lei n. 1.801/1980). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1142.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>160</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 553**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=553.NUME.%20NAO%20S.F.LSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

A citada Lei n. 10.893/2004, entre outras disposições, fixou alíquotas diferenciadas. As alíquotas do tributo, de acordo com o art. 6º, são as seguintes:

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

I - 25% (vinte e cinco por cento) na navegação de longo curso;

II - 10% (dez por cento) na navegação de cabotagem; e

III - 40% (quarenta por cento) na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste.

Há situações, porém, de não incidência do referido tributo, conforme estatui o art. 4º, parágrafo único, inc. I, da lei em comento, *in verbis*: “O AFRMM não incide sobre: a navegação fluvial e lacustre, exceto sobre cargas de granéis líquidos, transportadas no âmbito das Regiões Norte e Nordeste; [...]”.

Também tem isenção de recolhimento do AFRMM o transporte de mercadorias sem cunho comercial ou que não tenha fins lucrativos, mas utilizado em determinadas atividades, quando transportadas em favor dos membros da Administração direta ou indireta, conforme se extrai da disciplina do art. 14.

Com a relação à navegação interior, a mesma Lei n. 10.893/2004 traz isenção com caráter de benefício fiscal em favor da navegação realizada nas vias interiores do país. Com o benefício, o legislador pretendeu incentivar essa modalidade de navegação.

Ao desonerar a carga tributária dos empresários do setor, pretende o legislador, em contrapartida, que tais recursos sejam carreados para um maior desenvolvimento da atividade, considerado pequeno em relação aos demais modais logísticos em operação no Brasil.

Assim, não incide AFRMM sobre mercadorias transportadas pelas vias lacustre ou fluvial, exceto granéis líquidos movimentados no âmbito das regiões Norte e Nordeste.

É importante salientar que o mencionado benefício foi concedido inicialmente às regiões Norte e Nordeste para as espécies de navegação (longo

curso, cabotagem, fluvial e lacustre) pela Lei n. 9.432/1997<sup>161</sup>, por um período de dez anos, a partir da vigência desta referida lei.

Esse prazo foi prorrogado pela Lei n. 11.483/2007<sup>162</sup>, por mais cinco anos, agora protraído até 8 de janeiro de 2017, pela Lei n. 12.507/2011<sup>163</sup>, sem contemplar a navegação de longo curso.

O Ministério dos Transportes, por sua vez, vem propondo medidas de fomento à navegação interior. Vejamos:

De posse dos resultados do diagnóstico institucional a ser realizado no âmbito do Plano Hidroviário Estratégico – PHE, o Ministério dos Transportes pretende discutir com a sociedade e encaminhar proposta de legislação específica para fomentar a atividade de transporte de carga e passageiro na navegação interior, algumas propostas já estão sendo discutidas, dentre as quais, destacam-se: Desoneração de combustíveis e lubrificantes – Análise preliminar dos problemas no setor de navegação identificou que o custo do óleo bunker e do lubrificante é um dos fatores que prejudicam a competitividade do setor hidroviário. De acordo com a PETROBRÁS, o preço final dos combustíveis e lubrificantes para o transporte fluvial é 37% superior ao valor praticado na navegação de longo curso por conta da incidência de tributos federais (PIS/COFINS) e estaduais (ICMS). No que tange ao PIS/COFINS, já há um normativo (Lei 11774/2008 e Instrução Normativa RFB nº 882/2008) que possibilita a isenção. Neste sentido, o Ministério dos Transportes avalia a possibilidade de propor ao Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ a desoneração de ICMS dos combustíveis e lubrificantes da navegação fluvial como forma de fomentar o setor.[...] 3) Política de fomento à navegação da indústria naval brasileira e importação – O Ministério dos Transportes entende que é necessário melhorar as condições de segurança e a qualidade das embarcações fluviais, utilizadas principalmente na navegação regional amazônica, bem como atender às demandas do transporte pesado de carga. Dessa forma, está em discussão o estabelecimento de formas de incentivos para modernização e renovação de frota nacional. Pretende-se incentivar a construção naval através de desoneração de impostos na produção de aço naval e flexibilizar as condições legais de

<sup>161</sup> BRASIL. **Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>162</sup> BRASIL. **Lei n. 11.483, de 31 de maio de 2007**. Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>163</sup> BRASIL. **Lei n. 12.507, de 11 de outubro de 2011**. Altera o art. 28 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para incluir no Programa de Inclusão Digital tablet PC produzido no País conforme processo produtivo básico estabelecido pelo Poder Executivo; altera as Leis nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, nº 11.482, de 31 de maio de 2007, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, e nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e revoga dispositivo da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12507.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

afretamento e importação de embarcações.<sup>164</sup>

A atribuição do Ministério do Transporte no que diz respeito à política de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário, além dos portos, da Marinha Mercante e das vias navegáveis, consiste “na formulação, organização e supervisão de suas políticas, na participação do planejamento estratégico, no estabelecimento de limites para a sua prática e na definição de quais são as prioridades que requerem recursos”.<sup>165</sup>

Mesmo com todas as potencialidades naturais que o Brasil dispõe para desenvolver o transporte aquaviário, em pleno século XXI continuamos com uma matriz de transporte que privilegia o modal terrestre em detrimento do aquaviário.

Mudar essa realidade implica empenho tanto da União quanto dos estados-membros no planejamento e implantação de políticas capazes de potencializar o desenvolvimento das distintas regiões e uma boa alternativa é buscar a eficiência com o suporte de incentivos e subsídios via tributação.

### 2.3.1 Transporte de cabotagem

A cabotagem ocorre quando é realizado o transporte marítimo entre dois portos da costa de um mesmo país ou entre um porto costeiro e um fluvial.

Cabotagem, a propósito, é assim definido na Lei n. 9.432/1997, em seu artigo 2º, inciso IX, *litteris*:

Art. 2º. Para efeito desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições: [...]

IX - navegação de cabotagem: a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores.<sup>166</sup>

Pelo contexto histórico, busca-se entender porque o transporte de carga na navegação de cabotagem no Brasil foi mais utilizado, por exemplo, na década de 1930.

<sup>164</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria de Política Nacional de Transportes. **Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário**. Edição revisada. Brasília/DF, dezembro 2010. p. 16-17.

<sup>165</sup> CASTRO JÚNIOR. Osvaldo Agripino de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2011. p. 530.

<sup>166</sup> BRASIL. **Resolução n. 193-ANTAQ, de 16 de fevereiro de 2004**. Aprova a norma para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de cabotagem. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19493.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

A primeira evidência que surge tem que ver com o fato de as malhas ferroviárias e rodoviárias apresentarem condições precárias para o transporte.

Por essa razão, a cabotagem passou a ser o principal modal de transporte utilizado, tanto que, após a eleição do Presidente Washington Luiz, cujo tema de campanha era “Governar é construir estradas,” os investimentos foram direcionados para a pavimentação de vias, construção de estradas e manutenção da malha rodoviária existente.<sup>167</sup>

A constatação é a de que, naquele período, houve prioridades de investimentos no setor rodoviário, desconsiderando-se políticas para desenvolvimento de outros modais de transporte.

Diferente dos ideais governamentais de investir somente no modal rodoviário, no Brasil há uma tradição marítima que se resume da seguinte maneira:

O Brasil é considerado um país com forte tradição marítima, todavia, decorridos mais de 500 anos desde a sua descoberta [...] essa tradição ainda é pouco difundida na historiografia pátria e, por conseguinte, nos bancos escolares e na academia, e muito menos pela classe política. Reitera-se: o Brasil é fruto de uma grande tradição marinheira, enfim, de uma ousada e inovadora experiência governamental de Portugal.<sup>168</sup>

Considerando o atual desenvolvimento do Brasil como economia em franca expansão, o setor da navegação de cabotagem ainda tem ínfima representação se comparado ao modal rodoviário.<sup>169</sup>

A perspectiva é que, em 2023, se forem feitos os investimentos do PNLT (Plano Nacional de Logística e Transportes)<sup>170</sup>, a cabotagem chegará a 3%, [...] avalia que um dos fatores que mais emperram o desenvolvimento do setor seja a alta incidência de tributos e explica: Enquanto em países como Estados Unidos e Japão não incidem impostos na cabotagem, no Brasil, os custos dos encargos sociais

<sup>167</sup> FONSECA, Tiago Figueiredo. **Desenvolvimento da cabotagem no Brasil**: um estudo de caso de viabilidade do setor. 2009. 77f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia Logística)-Faculdade de Tecnologia da Zona Leste. São Paulo, SP, 2009. p. 43. Disponível em: <<http://www.poslogistica.com/web/TCC/2009-2/tcc-280.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>168</sup> CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Segurança marítima e bandeiras de conveniência**. [s.d.], p. 1. Disponível em: <[http://www.advocaciapasold.com.br/artigos/arquivos/artigo\\_seguranca\\_maritima\\_e\\_bandeiras\\_de\\_conveniencia\\_osvaldo\\_agripino\\_revisado.pdf](http://www.advocaciapasold.com.br/artigos/arquivos/artigo_seguranca_maritima_e_bandeiras_de_conveniencia_osvaldo_agripino_revisado.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>169</sup> FREITAS, Clarisse de. **Navegação interior e cabotagem** – Brasil não tem política de desenvolvimento da marinha mercante. 28 jun. 2012. Disponível em: <<http://hidroviasinteriores.blogspot.com.br/2012/06/navegacao-interior-e-cabotagem-brasil.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>170</sup> PERRUPATO, Marcelo. **Plano Nacional de Logística e Transporte**. [Palestra]. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/36391>>. Acesso em: 10 ago. 2013.



quando comparados aos navios de bandeira de conveniência oscilam entre 100% e 110%. [...] O especialista em Direito Marítimo e Regulatório discorda da tributação excessiva sobre a cabotagem, mas reconhece que como cada Estado faz o que quer em termos de arrecadação, ocorre essa disparidade. Ele argumenta que um dos principais responsáveis por essa situação é o Conit (Conselho Nacional de Políticas de Integração de Transportes) que, embora tenha sido instituído em 2001, ainda não saiu do papel.<sup>171</sup>

Assim, sem políticas tributárias equilibradas e sem contemplar os diferentes modais de transporte brasileiro, além de não utilizar o potencial natural do país, o que mais impacta são os altos encargos. Esse quadro desestimula absolutamente o desenvolvimento deste setor estratégico, que é a cabotagem.

A estrutura regulatória da navegação de cabotagem foi modificada pela Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001<sup>172</sup>, que criou a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq). A lei determinou a transferência de algumas atribuições que até então estavam na esfera do Ministério dos Transportes para esta Agência; estabeleceu ainda que a formulação de políticas para o setor de transporte deve ser incumbência do Conselho Nacional Integração de Políticas de Transporte (CONIT)<sup>173</sup> e do Ministério do Transporte<sup>174</sup>. À Antaq também coube a implantação das políticas previstas para o setor aquaviário.

No âmbito do transporte marítimo, fato é que direito e economia devem navegar juntos, mas para que isso ocorra é preciso que as instituições, de modo geral, funcionem com eficácia. Essa assertiva é pertinente para se compreender o relevante papel de órgãos mediadores como as Agências Reguladoras – Antaq,<sup>175</sup>

<sup>171</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **Conselho Nacional de Políticas de Integração de Transportes**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/52599>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>172</sup> BRASIL. **Lei n. 10.233, de 5 junho de 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2013. 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.

<sup>173</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **Conselho Nacional de Políticas de Integração de Transportes**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/52599>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>174</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **Conselho Nacional de Políticas de Integração de Transportes**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/52599>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>175</sup> BRASIL. **Agência Nacional de Transportes Aquaviários**. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/default.asp?>>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

Anvisa<sup>176</sup>, ANTT<sup>177</sup>, entre outras – e os departamentos do governo, como o DPC (Diretoria de Portos e Costas)<sup>178</sup>, e a SEP (Secretaria Especial dos Portos)<sup>179,180</sup>. No caso destes órgãos, o objetivo, portanto, é contribuir para o desenvolvimento do transporte de cabotagem e da navegação interior, por meio do estudo das possibilidades e dos limites de uma política tributária adequada, com ênfase na política setorial.

A Resolução n. 193-Antaq, de 16 de dezembro de 2004, determina que a exploração do serviço deva ser realizada por empresa brasileira da navegação, mediante autorização desta agência. Contudo, existem requisitos legais para que uma empresa explore o serviço, estipulados no anexo desta resolução:

Art. 1º Esta Norma tem por objeto estabelecer procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de cabotagem.

Parágrafo único. O transporte aquaviário de carga, na navegação de cabotagem, somente poderá ser realizado por empresa brasileira de navegação de cabotagem utilizando embarcação de bandeira brasileira e, exclusivamente nos casos previstos nesta Norma e uma vez cumpridos todos os requisitos nela estabelecidos, utilizando embarcação de bandeira estrangeira afretada.<sup>181</sup>

Queiroga ilustra alguns dados da Antaq que aludem ao transporte aquaviário. Segundo a autora:

A navegação de cabotagem brasileira transportou 138 milhões de toneladas em mercadorias em 2012, número 4% superior a quantidade transportada em 2011, quando foram transportados 133 milhões de toneladas, segundo o Anuário Estatístico Aquaviário, divulgada pela ANTAQ.<sup>182</sup>

<sup>176</sup> BRASIL. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa/home>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>177</sup> BRASIL. **Agência Nacional de Transportes Terrestres**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>178</sup> MARINHA DO BRASIL. **Diretoria de Portos e Costas**. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>179</sup> BRASIL. Presidência da República. **Secretaria Especial de Portos**. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>180</sup> CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito marítimo**: temas atuais, p. 40.

<sup>181</sup> BRASIL. **Resolução n. 193-ANTAQ, de 16 de fevereiro de 2004**. Aprova a norma para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de cabotagem. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Resolucao193.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>182</sup> QUEIROGA, Andrezza. **Cabotagem avança 4% em 2012 se comparado o mesmo período de 2011**. Do total, 79% correspondeu a cargas de granel líquido. 01 jun. 2003. Disponível em: <http://www.guiamaritimo.com.br/cabotagem-avanca-4-em-2012-se-comparado-o-mesmo-periodo-de-2011/>. Acesso em: 10 jun. 2013.

E continua: do total transportado na cabotagem brasileira no ano passado, 79% corresponderam a cargas de granel líquido, com 109 milhões de toneladas; 12% granel sólido (17 milhões de toneladas); 5% carga geral containerizada (7 milhões de toneladas); e 3,5% carga geral solta (4,8 milhões de toneladas). Entre os três principais grupos de mercadorias transportados na cabotagem brasileira em 2012, destacaram-se combustíveis e óleos minerais, com 77% do total (107 milhões de toneladas), bauxita, com 10% (13,9 milhões de toneladas), e carga geral containerizada, com 5% (7 milhões de toneladas).<sup>183</sup>

Compulsando os dados estatísticos da Antaq, conforme a natureza da carga, percebe-se que o segmento de transporte de cabotagem tem crescido nos últimos anos e as perspectivas de aumento de demanda são maiores.

O Quadro 1, a seguir, é ilustrativo do transporte via navegação de cabotagem, por natureza de carga, no triênio 2010-2012. Os números apresentados bem demonstram a pouca utilização do potencial do transporte de cargas no modal aquaviário.

Quadro 1 – Transporte de cargas via navegação de cabotagem

| Natureza da Carga          | Quantidade Transportada (t) |             |             | % Var. (2012 x 2011) |
|----------------------------|-----------------------------|-------------|-------------|----------------------|
|                            | 2010                        | 2011        | 2012        |                      |
| Granel Sólido              | 18.239.171                  | 18.301.965  | 17.056.786  | -6,80                |
| Granel Líquido             | 102.532.931                 | 104.657.709 | 109.573.381 | 4,70                 |
| Carga Geral Solta          | 4.737.704                   | 4.617.348   | 4.893.664   | 5,98                 |
| Carga Geral Containerizada | 5.198.792                   | 5.698.380   | 7.121.353   | 24,97                |
| T O T A L                  | 130.708.598                 | 133.275.402 | 138.645.183 | 4,03                 |

Fonte: Antaq, Anuário Estatístico 2012.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> QUEIROGA, Andrezza. **Cabotagem avança 4% em 2012 se comparado o mesmo período de 2011**. Do total, 79% correspondeu a cargas de granel líquido. 01 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.guiamaritimo.com.br/cabotagem-avanca-4-em-2012-se-comparado-o-mesmo-periodo-de-2011/>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>184</sup> BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Anuário Estatístico do Transporte Aquaviário – 2012. **Transporte na navegação de cabotagem**. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/porta/Anuarios/Anuario2012/40.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

Conforme análise anterior, a participação da cabotagem na matriz de transporte brasileira é irrisória, mormente quando se considera a sua potencialidade. Enquanto isso, o modal aéreo obteve incentivos via redução de carga tributária.

Com essa disparidade apontada, evidenciam-se tratamentos governamentais não unânimes quando o assunto é eficiência, eficácia e incentivos regionais equilibrados nos diversos modais de transporte no Brasil.

Junto com Castro Junior e Lachmann, pode-se afirmar que da forma como é tratado, sem planejamento de longo prazo e sem investimentos via política tributária de benefícios e de incentivos fiscais, o transporte de cabotagem terá o seu desenvolvimento continuamente prejudicado, justamente pela alta sobrecarga tributária – PIS, COFINS, ICMS (sobre os fretes), INSS e FGTS (sobre a folha de pagamento de marítimos)<sup>185</sup> –, impactando sobremaneira os altos encargos sociais dos navios de bandeira de conveniência<sup>186, 187</sup>.

<sup>185</sup> LACHMANN, Marianne Von; CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **A navegação de cabotagem na visão dos transportadores**. O valor da cabotagem brasileira. Seminário Antaq, agosto 2009. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/porta/palestras/SeminarioCabotagem/Palestra3.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013. p. 16.

<sup>186</sup> Navios de bandeira de conveniência, na lição de Martins: “Considerando as condições e pressupostos adotados pelos diversos países, os registros das embarcações podem ser classificados em Registros Nacionais e em Registros Abertos. Nos Registros Nacionais o Estado que concede a bandeira mantém um efetivo controle sobre os navios nele registrados, mantendo-os atrelados à sua legislação. Os regimes Abertos se dividem em Registros de Bandeira de Conveniência e Segundos Registros. Os Registros Abertos de Bandeiras de Conveniência (BDC) se caracterizam por oferecerem total facilidade para registro, incentivos de ordem fiscal, não imposição de vínculo entre o Estado de Registro e o navio. Ademais, tais Estados não exigem e nem fiscalizam, com o devido rigor, o cumprimento e a adoção das normas e regulamentos nacionais ou internacionais sobre as embarcações neles registradas. Simultaneamente às vantagens econômicas oferecidas por tais registros ainda se elenca legislações e regulamentos menos severos sobre segurança e equipamento de bordo. não exigem nenhum vínculo entre Estado de Registro e navio. A não exigência de vínculo do Estado da Bandeira com o navio e a não observância de legislações e regulamentos severos concernentes à segurança da navegação e obrigação de fiscalizar dos Estados decorre do fato dos Estados que concedem bandeira de conveniência não serem signatários da CNUDM III e de outras convenções internacionais de extrema importância no cenário da navegação, como a MARPOL, SOLAS 1974, CLC/69, dentre outras. Neste contexto competitivo, é menor a influência do direito, ou seja, das normas de direito que interferem no custo do frete, em especial as normas trabalhistas, tributárias e relativas a segurança marítima e poluição marinha. Neste contexto, a adoção de BDC consiste em estratégia empresarial que visa maior eficiência e lucratividade.”. Cf. MARTINS, Eliane M. Otaviano. Propriedade de navios e a adoção de bandeira de conveniência. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 69, out 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6840](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6840)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

<sup>187</sup> Para melhor aprofundamento sobre este tema, conferir: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Segurança marítima e bandeiras de conveniência**. [s.d.]. Disponível em: <[http://www.advocaciapasold.com.br/artigos/arquivos/artigo\\_seguranca\\_maritima\\_e\\_bandeiras\\_de\\_conveniencia\\_osvaldo\\_agripino\\_revisado.pdf](http://www.advocaciapasold.com.br/artigos/arquivos/artigo_seguranca_maritima_e_bandeiras_de_conveniencia_osvaldo_agripino_revisado.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

### 2.3.2 Navegação interior

O transporte de navegação interior brasileiro tem as mesmas incongruências verificadas no transporte de cabotagem, ou seja, a ausência de uma política de incentivos fiscais e redução tributária.

Castro Junior corrobora essa assertiva ao mencionar que “enquanto nos Estados Unidos, a participação do modal hidroviário é de 23%, no Brasil não supera 5%”. E completa a exposição fazendo um comparativo dos custos médios de construção de uma hidrovia e de uma rodovia:

Atualmente, o custo médio da construção de uma hidrovia é de US\$ 34 mil por quilômetro, enquanto o de uma rodovia está estimado em US\$ 440 mil. Em se tratando de via útil dos equipamentos, no modal hidroviário, é de 50 anos contra 10 anos do rodoviário.<sup>188</sup>

Diante desse cenário, constata-se, uma vez mais, que a integração dos diversos modais de transporte ainda está em lento processo de afirmação, tanto no uso quanto na sua essência. Também é pertinente enfatizar que as hidrovias têm como valor agregado “o viés ambiental da sustentabilidade se comparado, por exemplo, com o custo da manutenção das vias ferroviárias e rodoviárias”.<sup>189</sup>

A questão salientada é que o modal hidroviário tem o mesmo viés da cabotagem, de ausência de incentivos tributários, se consideradas as naturais potencialidades.

### 2.3.3 A política da construção naval

A evolução das forças produtivas aos poucos se concretizava e com o setor naval não foi diferente. A Comissão da Marinha Mercante (CMM) foi criada no primeiro governo de Getúlio Vargas, com a finalidade de atuar como órgão responsável pelas funções de serviço de utilidade pública, com regulação, disciplina

<sup>188</sup> FREITAS, Clarisse de. **Navegação interior e cabotagem** – Brasil não tem política de desenvolvimento da marinha mercante. 28 jun. 2012. Disponível em: <<http://hidroviainteriores.blogspot.com.br/2012/06/navegacao-interior-e-cabotagem-brasil.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<sup>189</sup> LACHMANN, Marianne Von; CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **A navegação de cabotagem na visão dos transportadores**. O valor da cabotagem brasileira. Seminário Antaq, agosto 2009. p 16. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/SeminarioCabotagem/Palestra3.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

e coordenação estatais.<sup>190</sup>

Nas décadas de 1950 e 1960, com a chegada das indústrias automobilísticas, a política de desenvolvimento adotada passou a ser praticamente direcionada para o modal rodoviário. Em consequência, o modal aquaviário sofreu com a escassez de recursos e foi perdendo gradativamente espaço na formulação de políticas de transporte aquaviário.

Na tentativa de mudar esse cenário, foram criados alguns órgãos e comissões, e o objetivo precípua era alavancar a construção naval no país.

Sobre o tema, Barbosa leciona:

Com a industrialização na década de 50, impulsionada pela siderúrgica, e a capacitação de gerar insumos suficientes para prover a indústria naval pesada, observou-se a necessidade de prover recursos para incentivar o crescimento da economia. Para suprir essa necessidade, criou-se o Banco Nacional e Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952.<sup>191</sup>

Barbosa também comenta:

Apenas no governo Juscelino Kubitschek foram consolidadas as medidas para o desenvolvimento da frota nacional, por meio da Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958, com a criação do Fundo de Desenvolvimento da Marinha Mercante (FDMM). De acordo com a lei, o fundo deveria ser aplicado na reposição e ampliação da frota das empresas oficiais de carga geral, em investimento e em financiamento destinados a construção e ampliação dos estaleiros da construção naval.<sup>192</sup>

Em que pese essa intervenção estatal nas últimas décadas, relatório do Ministério de Transportes, editado em 2011, indicava que “o fomento à modernização, renovação e ampliação da frota naval brasileira, além de contribuir

<sup>190</sup> BARBOSA, Daniela Ohana Lage Barros Mello. Os reflexos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na indústria do transporte marítimo e construção naval. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Direito marítimo: temas atuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 175.

<sup>191</sup> BARBOSA, Daniela Ohana Lage Barros Mello. Os reflexos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na indústria do transporte marítimo e construção naval. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Direito marítimo: temas atuais**, p. 175.

<sup>192</sup> BARBOSA, Daniela Ohana Lage Barros Mello. Os reflexos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na indústria do transporte marítimo e construção naval. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Direito marítimo: temas atuais**, p. 175.

para a geração de emprego e renda, [...] é fundamental para o aumento da competitividade sistêmica da economia, por meio da redução de custo logísticos”.<sup>193</sup>

Sobre a organização dos serviços portuários e a infraestrutura disponível, disserta Barbosa:

Nos últimos dois anos, houve um aumento superior a 25% no número de embarcações na frota brasileira e a geração de mais de 25 mil empregos na cadeia produtiva do setor. No sentido de estimular esse crescimento, atualmente, o país dispõe de uma Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em que o setor da construção naval desfruta de uma série de desonerações fiscais, entre elas IPI, PIS-PASEP e COFINS, bem como financiamento oficial mais barato de projetos com maior índice de nacionalização de componentes.<sup>194</sup>

Das lições apresentadas neste capítulo, e após uma abordagem histórica e anotações sobre aspectos da exoneração tributária no transporte aquaviário e na construção naval, navegação de cabotagem e de interior, é possível ressaltar que o impacto dos tributos no transporte da cabotagem tem obstado o desenvolvimento deste importante modal de transporte.

Nesse cenário, o imposto estadual, especialmente o ICMS, incidente na prestação de serviço de transporte carga e passageiro no modal aquaviário, não é aproveitado, vez que inexistente uma política de incentivo nem de benefício fiscal para desenvolver economicamente o setor da navegação marítima. Ao contrário, o transporte marítimo contempla os pagamentos de vários tributos, como ICMS, PIS e COFINS, o que o torna uma opção mais onerosa para as empresas deste segmento.

Além da ausência de uma política tributária, há outros obstáculos – como a burocracia – que impedem o aperfeiçoamento e os investimentos nesse modal de transporte para fazer frente à falta de capacidade operacional em todos os sentidos e que fazem com que se torne pouco atrativo economicamente.

Para instituir incentivos via competência dos estados-membros, visando reduzir as desigualdades regionais seria, portanto, necessário criar políticas para desenvolver o setor aquaviário em cooperação com a União. Essa política inexistente.

<sup>193</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Transportes**. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaodecontaspresidente/2011/Arquivos/ParteIV/4.22.1.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaodecontaspresidente/2011/Arquivos/ParteIV/4.22.1.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

<sup>194</sup> BARBOSA, Daniela Ohana Lage Barros Mello. Os reflexos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na indústria do transporte marítimo e construção naval. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito marítimo: temas atuais**, p. 172.

No Senado Federal não se encontrou, ainda, qualquer discussão nesse sentido. No setor de transportes, somente os modais aeroviário e rodoviário foram privilegiados com redução da carga tributária. No transporte aquaviário, as desonerações fiscais para a construção naval, bem como a criação do Fundo Garantidor da Construção Naval, mostram-se insuficientes se considerado o potencial natural do setor.

Por fim, com tantos desafios a superar, pode-se dizer que a cabotagem e a navegação interior estão longe de atingir as suas potencialidades econômicas, tecnológicas e de sustentabilidade.

No capítulo seguinte, o foco se volta para a marinha mercante e a estrutura naval brasileira, tangenciando, além de aspectos históricos, o Fundo da Marinha Mercante (FMM), o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o ICMS no setor aquaviário. Ao final, analisa os cenários e as perspectivas que se projetam a partir das descobertas do pré-sal e da Amazônia Azul.



## CAPÍTULO 3

### POSSIBILIDADES E LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR AQUAVIÁRIO BRASILEIRO

Apesar de o Brasil ser um país com uma vocação natural litorânea, fluvial, lacustre imensa, e desde os primórdios ofereça grandes oportunidades de conexão das suas riquezas materiais e imateriais, ainda não se vê uma consciência desse potencial traduzida em políticas públicas.

As mutações econômicas, políticas e sociais que descrevem o Brasil Colônia até a República Federativa atual evidenciam dificuldades na consecução do papel do Estado como indutor de desenvolvimento e apto a atender interesses estratégicos da industrialização, principalmente regional de vários segmentos.

Bem por isso, além do resgate do contexto histórico, é importante destacar, aqui, as recentes políticas públicas para o setor aquaviário induzidas pelas descobertas de petróleo e gás na Amazônia Azul<sup>195</sup>, como principal responsável pelo atual cenário econômico no contexto internacional.

---

<sup>195</sup> MARINHA DO BRASIL. **Amazônia Azul**. O patrimônio brasileiro no mar. Disponível em: <[www.mar.mil.br/menu\\_v/amazonia\\_azul/html/definicao.html](http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/html/definicao.html)>. Acesso em: 01 jul. 2013. É o que a Marinha vem chamando de Amazônia Azul, na tentativa alertar a sociedade sobre a importância, não só estratégica, mas também econômica, do imenso mar que nos cerca. Por ele circulam aproximadamente 95% do nosso comércio exterior (importações e exportações), cujo valor total deve alcançar, no corrente ano, aproximadamente US\$ 170 bilhões. A maior parte dos bens que importamos e exportamos é transportada por navios de outras bandeiras. Isso demonstra a necessidade de se ampliar o setor marítimo brasileiro, principalmente a indústria naval, que proporcionará aumento de emprego. Das plataformas localizadas na ZEE, e, portanto, na Amazônia Azul, extraímos aproximadamente 88% da nossa produção de petróleo, cerca de 2 milhões de barris/dia o que, a preços conservadores, é coisa da ordem de US\$ 2 bilhões por mês. No setor pesqueiro, outra grande riqueza potencial da nossa Amazônia Azul, temos de impedir a pesca ilegal na nossa ZEE e melhorar a nossa produtividade, o que, além de gerar empregos, possibilitará o aumento das exportações, trazendo divisas para o país. Isso evita, conforme determina a Convenção, que sejamos obrigados a permitir que outros Estados explorem os nossos recursos naturais. O potencial econômico da Amazônia Azul não se esgota nas três atividades acima mencionadas. Poderíamos, ainda, citar os recursos biotecnológicos presentes nos organismos marinhos, a navegação de cabotagem, o turismo marítimo, os esportes náuticos, e, no futuro, a exploração dos nódulos polimetálicos existentes no leito do mar. “[...] Não parece lógico, nem prudente, descuidarmos dos diversos componentes do nosso Poder Marítimo, e muito menos deixar de alocar à Marinha do Brasil os recursos e os meios imprescindíveis para que ela possa não só atuar na vigilância e na proteção desse imenso patrimônio, mas também honrar os nossos compromissos internacionais.”

Para tanto, lança-se luz sobre as iniciativas que estão tentando consolidar e resgatar uma estrutura institucional (especialmente no âmbito da administração fazendária), constitucional e geopolítica, aí incluído o setor aquaviário como indústria nacional competitiva e sustentável.

### 3.1 BASE CONSTITUCIONAL DA MARINHA MERCANTE

É oportuno, de plano, recordar que as raras políticas para o setor eram balizadas pelas subvenções concedidas às companhias de transporte aquaviário, cujas definições direcionavam as políticas dadas pela Capitania dos Portos, órgão estatal.

Goularti Filho explicita as três ações republicanas que fortaleceram a atividade de marinha mercante nacional:

A primeira foi a criação da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, em 1880, uma companhia estatal de navegação, que tornou-se âncora do setor por quase 100 anos. A segunda foi o fortalecimento da Companhia Nacional de Navegação Costeira, fundada em 1891, e da Companhia Comércio e Navegação, fundada em 1905. Incluindo o Lloyd Brasileiro, estas três grandes companhias praticamente dominaram a navegação de cabotagem no Brasil até os anos de 1940. E, por último, [...] a criação da Inspetoria Federal de Navegação (IFN), em 1907, que assumiu as funções da Capitania dos Portos em definir e coordenar as políticas para a marinha mercante brasileira. Mesmo assim, a política da jovem República era quase a mesma do velho Império: subvenções às companhias de navegação.<sup>196</sup>

Toda e qualquer política pública de investimentos tem sua direção e correspondente repercussão na economia. Nos anos de 1920, os ciclos produtivos diversificados e o surgimento de setores industriais refletiam o aumento das operações portuárias, bem como a maior atuação das companhias de navegação. Tanto as importações quanto as exportações pautavam-se no desenvolvimento do rápido e complexo eixo de integração do comércio interno para atingir o comércio internacional.

---

<sup>196</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 249. Disponível em: <[www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\\_08-11.pdf](http://www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33_08-11.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2013.

Para acompanhar esses novos movimentos econômicos, significativas intervenções nas políticas foram moldadas com a ascensão de uma nova burguesia industrial e urbana, que diretamente influenciou uma nova estrutura política e jurídica no Estado.

O novo padrão de acumulação marcou a década de 1930, com reflexos no sistema de transporte brasileiro. O Plano Geral de Viação Nacional<sup>197</sup>, aprovado em 1934, consolidou as rodovias como vias integradoras do mercado nacional e logo se revelou uma rápida resposta para a ausência e a ineficiência dos sistemas aquaviário e ferroviário.

Goularti Filho relata que:

[...] diante das exigências impostas pelo novo padrão de acumulação, o Estado viu-se obrigado a assumir várias funções onde havia uma inércia empresarial, falta de comando e capital. O problema de baixa acumulação que persistia na marinha mercante brasileira somente poderia ser solucionado com uma intervenção estatal definindo novos rumos para o setor.<sup>198</sup>

Com o objetivo de direcionar os desafios pelos quais passava o setor naval, criou-se a Comissão de Marinha Mercante, como mencionado antes, inaugurando, portanto, um novo regime jurídico para a navegação brasileira.

À União competia autorizar, conceder e explorar os serviços de navegação marítima, fluvial e lacustre, sendo esta uma forma de o Estado marcar a sua presença no setor aquaviário.

Segundo análise de Goularti Filho:

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, assistimos a 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. Amparado pelo novo regime jurídico aprovado em 1939, o Decreto 3.100, de 07 de março de 1941, após recomendações do Conselho Federal de Comércio Externo, criou a CMM, uma autarquia com autonomia administrativa e financeira. Competia à CMM definir as

---

<sup>197</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **Transportes no Brasil**: síntese histórica. p. 250. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/60924>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

<sup>198</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **Transportes no Brasil**: síntese histórica. p. 250. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/60924>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

políticas de orientação, organização e financiamento para a navegação brasileira (Decreto 3.100/1941).<sup>199</sup>

A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial produziu um resultado ruim, eis que restou para a marinha mercante brasileira uma frota sucateada e sem manutenção, por absoluta impossibilidade de repor as peças que, na maioria, eram importadas.

Com a expansão da integração por meio de rodovias, acreditou-se que as deficiências da marinha mercante não atrapalhariam o crescimento econômico. Por essa razão, os investimentos privilegiaram apenas a expansão do transporte de longo curso, em prejuízo da cabotagem.

Como resultado, diminuía os itens e o volume transportado via cabotagem. Em 1956, do total da carga transportada, 60% era matéria-prima (carvão, petróleo e derivados, sal e madeira), 30% alimentos (açúcar, trigo, arroz e bebidas) e 10% manufaturados (produtos de ferro, aço e madeira). Contando com a navegação interior, havia no país 119 armadores privados, a maior parte deles, empresas de pouca expressão (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1957, p. 6). A maior companhia privada continuava sendo a Comércio e Navegação, com uma frota de 18 navios. As grandes bacias hidrográficas estavam reunidas em três áreas, sendo exploradas principalmente pelas autarquias federais: Serviço de Navegação da Amazônia e de Administração do Porto do Pará (SNAPP), criada em 1940 a partir da encampação da *The Amazon Steam Navigation Co.*; Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP), criada em 1943; e, Companhia de Navegação do São Francisco (CNSF), criada em 1955. No transporte de longo curso atuavam apenas o Lloyd Brasileiro (com 24 navios), a Frota Nacional de Petróleo (FRONAPE - criada em 1949 e incorporada pela Petrobrás em 1952, com 25 navios) e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), com 2 navios, que eram responsáveis por apenas 3,9% das exportações e 10,5% das importações. A cabotagem de longa distância era quase um serviço exclusivo do Estado. Além do Lloyd Brasileiro e da Costeira, a FRONAPE e a CSN também atuavam no transporte de matéria-prima. Em toneladas por milhas transportadas, 50% era de responsabilidade de empresas estatais (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1957). As companhias Lloyd Brasileiro e Costeira apresentavam déficits constantes e crescentes e tinham uma frota obsoleta, já as privadas eram pequenas e não tinham condições de ampliar sua frota. A média de idade da frota nacional era de 40 anos, sendo que a vida econômica útil de um navio era de no máximo 20 anos (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO, 1957).<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **Transportes no Brasil**: síntese histórica. p. 251. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/60924>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

<sup>200</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **Transportes no Brasil**: síntese histórica. p. 251. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/60924>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

Diferente da situação da marinha mercante, que precisava de uma resposta para a crise, o mercado interno apresentava franco crescimento, com a rápida industrialização, a urbanização e a integração dos mercados.

Silva, em estudo sobre o “Reaparelhamento da Marinha Mercante”, elaborado para o Conselho de Desenvolvimento, ligado à Presidência da República, detalha que, em 1956, no início do Plano de Metas:

As dificuldades para renovar a frota oficial e fazer novas aquisições para os armadores privados deveriam ser resolvidas com duas iniciativas: 1) desenvolver a indústria da construção naval, estimulando as empresas nacionais e atraindo multinacionais; e, 2) criação de uma linha de financiamento para renovar a frota. Ambas deveriam ser feitas mediante a criação de uma taxa de reaparelhamento da marinha mercante que formaria um fundo específico para financiá-la. (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO, 1956). Dentro do Plano de Metas, a marinha mercante (Meta 11) e a construção naval (Meta 28), eram complementares, uma vez que não era mais possível pensar na renovação da frota oficial sem o desenvolvimento de uma indústria naval nacional forte e integrada.<sup>201</sup>

Com a edição da Lei n. 3.381, de 24 de abril de 1958, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Marinha Mercante (FDMM), criou-se também a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), dotando “o setor de um poderoso mecanismo de financiamento, que possibilitou a execução das metas propostas pelo Plano”.<sup>202</sup>

O FMM era constituído pelos recursos da TRMM arrecadada junto as companhias de navegação estrangeiras, oficiais e armadores nacionais que operavam navios estrangeiros afretados. Os recursos seriam recolhidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) numa conta especial administrada pela CMM. No mesmo ano de 1958, foi criado o Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (GEICON), vinculado ao Conselho de Desenvolvimento.<sup>203</sup>

<sup>201</sup> SILVA, Suely Braga da. **O Brasil de JK > 50 anos em 5: o Plano de Metas**. [s.d.]. Disponível em: <[www.cpdoc.fgv.br/produção/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas](http://www.cpdoc.fgv.br/produção/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas)>. Acesso em: 3 jun. 2013. “As metas eram audaciosas e, em sua maioria, alcançaram resultados considerados positivos. O crescimento das indústrias de base, fundamentais ao processo de industrialização, foi de praticamente 100%, no quinquênio 1956-1961.”

<sup>202</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 255. Disponível em: <[www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\\_08-11.pdf](http://www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33_08-11.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2013.

<sup>203</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **Transportes no Brasil: síntese histórica**. p. 255. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/60924>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

Barat explica que, “posteriormente, o GEICON mudou a sua denominação para Grupo Executivo da Indústria Naval (GEIN), com a intenção de abranger a indústria nacional de navipeças”.<sup>204</sup>

Como observado, a atuação estatal, a partir do Plano de Metas e com a criação do FDMM, incentivou o desenvolvimento do setor. Aliás, é justamente o segmento de navipeças que mais gera emprego e renda e faz com que a economia tenha um forte desenvolvimento, inclusive, no que tange à aplicação de novas tecnologias, como adiante será demonstrado.

### 3.2 HISTÓRICO DE FINANCIAMENTO DA ESTRUTURA NAVAL

Na década de 1960, ocorreu uma reestruturação da Comissão da Marinha Mercante, cujos objetivos atendiam anseios de reformas políticas e econômicas. O Decreto n. 64.125, de 19 de fevereiro de 1969, alterou o nome da Comissão para Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM).

Na esteira da mudança de nomenclatura, procedeu-se à centralização e ao fortalecimento das políticas voltadas para a marinha mercante e a construção naval.<sup>205</sup>

Goulart Filho corrobora:

Com base em três novos decretos (Decreto-Lei 11.143/1970, Decreto 67.992/1970 e Decreto 73.838/1974), a SUNAMAM passou a ter o controle quase que absoluto sobre a navegação marítima e fluvial, envolvendo os fretes, as empresas de navegação, a elaboração de planos para a construção naval e a liberação de recursos. Este poder atribuído à SUNAMAM estava garantido pelos vultosos recursos que ela gerenciava junto ao FMM. O fortalecimento da SUNAMAM inaugurou uma nova fase para o setor, pautada em três ações: proteção à navegação nacional, apoio aos armadores nacionais e estímulo à indústria da construção naval. Concretamente estava consolidada a indissociabilidade entre marinha mercante e

---

<sup>204</sup> BARAT. Josef (Org.). **Logística e transporte no processo de globalização**: oportunidades para o Brasil. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais – IEI, UNESP, 2007. p. 132.

<sup>205</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **Transportes no Brasil**: síntese histórica. p. 250. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/60924>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

construção naval, com claros objetivos de expandir e fortalecer a economia nacional.<sup>206</sup>

Silva explica as atribuições da SUNAMAM:

A SUNAMAM concentrava uma série de atividades, devendo legislar, formular e executar políticas para o setor de marinha mercante, agindo como banco, intermediário e supervisor de construção, podendo inclusive, contratar empréstimos interna e externamente. Com o passar do tempo, a centralização de tantas atribuições se mostraria ineficaz.<sup>207</sup>

Assim se delineavam o estímulo e o aumento da indústria de base da construção naval, apoiada em planos e financiamentos.

Goularti Filho retrata essa fase:

Além do Plano de Emergência de 1967, foram elaborados mais três planos. O I Plano de Construção Naval 1971-1974 (PCN). [...] O I PCN foi executado concomitantemente ao I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1972-1974 (I PND), quando a economia brasileira registrava crescimento médio de 10,0% ao ano. Dentro do I PND estava previsto aumentar a frota mercante nacional em 63,0%, com destaque para a de longo curso, que passaria de 1.857 mil TPB, em 1970, para 3.035 mil TPB, em 1974. [...] O II PCN foi elaborado para o período de 1975 a 1979 e previa a construção de 5.100.000 TPB, além de concluir as encomendas feitas no bojo do I PCN. [...] Na segunda metade dos anos de 1970, presenciamos dois movimentos: o Brasil internalizou por completo os adventos da Segunda Revolução Industrial, da grande indústria eletro-metal-mecânica, pautado nas metas expressas no II PND; e o início da crise fiscal e financeira, desdobrada a partir do endividamento externo.<sup>208</sup>

Conforme salientado, todas as políticas públicas para o setor naval envidavam esforços a partir da conjuntura econômica interna e principalmente da externa.

Barbosa explica como a recessão mundial afetou os projetos em andamento no Brasil, especialmente da indústria naval:

<sup>206</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 258-259. Disponível em: <[www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\\_08-11.pdf](http://www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33_08-11.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2013. p. 258-259.

<sup>207</sup> SILVA, Marcello Muniz da. **Análise da estrutura de financiamento à indústria naval no Brasil**. 2007. 346f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica)—Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2007. p. 97.

<sup>208</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 261. Disponível em: <[www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\\_08-11.pdf](http://www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33_08-11.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2013.

A construção naval brasileira, por sua vez, sofreu um impacto negativo com a crise do petróleo nos anos de 1973 a 1979 e a recessão mundial dos anos 80. Em consequência, a súbita elevação das taxas internacionais de juros, associada à recessão mundial, fez com que vários armadores cancelassem suas encomendas ou se tornassem inadimplentes, comprometendo os níveis de estoque de recursos alocados no FMM e fazendo com que o II PCN (1975-79) fracassasse. Neste cenário, a SUNAMAM entrou em crise.<sup>209</sup>

Silva, sobre a mesma questão, também anota:

Na prática, como a garantia oferecida consistia na primeira hipoteca do navio e como o início do pagamento dos financiamentos deveria ser feito após a entrega das embarcações, muitos armadores optavam pela execução das garantias. Como estas constituíram a própria embarcação financiada, todo o risco era transferido para a SUNAMAM.<sup>210</sup>

Goularti Filho explica o cenário que desestabilizou a SUNAMAM, da seguinte maneira:

O II PCN não obteve o mesmo sucesso dos dois planos anteriores, uma vez que estava num ambiente em que a economia brasileira entrava numa trajetória de desaceleração. As encomendas não foram entregues e parte das dívidas não foi paga. Este mecanismo se retroalimentava anunciando uma crise estrutural na marinha mercante e na construção naval. Mesmo assim, a frota mercante nacional ampliou consideravelmente, passando de 2.339.000 TPB em 1970, para 8.069.000 TPB, em 1980, ampliando a participação dos navios com bandeira brasileira (exportações e importações) de 34,6% para 49,6%, respectivamente, dobrando a participação brasileira na frota mundial de longo curso, de 0,5% para 1,0%. E o emprego na indústria da construção naval passou de 18.000 trabalhadores em 1970, para 33.792, em 1980, tornando-se a segunda potência mundial no setor, abaixo apenas do Japão. Este movimento estava diretamente ligado à expansão do comércio externo brasileiro, cujo movimento portuário na década passou de 81.878 mil t, em 1970, para 251 680 mil, em 1980.<sup>211</sup>

O Brasil, na década de 1970, em razão da crise mundial, registrou uma desaceleração no crescimento econômico, afetando, assim, as iniciativas governamentais de formulação de políticas de incentivo.

<sup>209</sup> BARBOSA, Daniela Ohana Lage Barros Mello. Os reflexos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na indústria do transporte marítimo e construção naval. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. (Org.) **Direito marítimo: temas atuais**, 2012. p. 177.

<sup>210</sup> SILVA, Marcello Muniz da. **Análise da estrutura de financiamento à indústria naval no Brasil**. 2007. 346f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica)–Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2007. p. 97.

<sup>211</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 261-262. Disponível em: <www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\_08-11.pdf.> Acesso em: 01 jun. 2013.



Os desdobramentos que decretaram o fim da SUNAMAM são assim analisados por Goularti Filho:

Dados os atrasos na entrega das encomendas, a alta inadimplência dos armadores e construtores, que estavam abarrotados de dívidas com a SUNAMAM, cuja situação estava se tornando insustentável, foi baixado o Decreto 88.420, de 21 de junho de 1983, que redefiniu as atribuições da SUNANAM. Basicamente, foi mudado o mecanismo de financiamento, criando o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), que ficaria responsável pela liberação de novos financiamentos. Os recursos arrecadados pelo Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM, antigo TRMM), base do FMM, seriam gerenciados apenas pelo BNDES, com autorização do CDFMM. Ou seja, foi retirada a capacidade da SUNAMAM de liberar recursos aos estaleiros e armadores. Este decreto foi o prelúdio de uma crise e um escândalo financeiro que iria se instalar na SUNAMAM. No final do governo Figueiredo, foram reveladas várias irregularidades nos repasses de recursos da SUNAMAM para os construtores navais. Mesmo assim, mergulhada em dívidas, a autarquia avalizava os estaleiros para descontar duplicatas na rede bancária e continuar a construir os navios encomendados. Em 1984, o governo não reconheceu o aval da SUNAMAM e deu início a uma apuração das irregularidades, que ficou conhecido como o 'Escândalo da SUNAMAM'. Na época, estima-se que as perdas para os cofres públicos foram de 545 milhões de dólares.<sup>212</sup>

O episódio da SUNAMAM sacramentou uma crise sem precedentes, haja vista os indícios de favorecimento nas operações de subsídios e de financiamentos com manobras administrativas e financeiras. Isso deu razão à instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada no Congresso Nacional, em 25 de março de 1985, que culminou com a extinção da SUNAMAM, conforme o seguinte registro:

O desfecho final veio com a Medida Provisória 27, de 15 de janeiro de 1989, que extinguiu 14 órgãos da administração federal, incluindo a SUNAMAM, cujas competências foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Transportes Aquáticos (STA), reforçando o caráter apenas normativo e fiscalizador no setor da navegação. No final da década de 1980, as mudanças administrativas e no padrão de financiamento da SUNAMAM rebateram na indústria da construção naval, que operava com uma capacidade ociosa de quase 60%, empregando 17.965 trabalhadores, e na navegação

<sup>212</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 263-264. Disponível em: <[www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\\_08-11.pdf](http://www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33_08-11.pdf)> Acesso em: 01 jun 2013.

nacional, cuja participação de navios com bandeira brasileira passou para 35,0% em 1989.<sup>213</sup>

Para Barbosa, na esteira do escândalo que assolou a SUNAMAM:

[...] operaram-se transformações relevantes na regulação setorial. Em destaque, cita-se a alteração no regime de registros que efetivou a perda de reserva de mercado com grandes consequências para armadores e, sobretudo, para os estaleiros, que tiveram seus subsídios extintos.<sup>214</sup>

Goularti Filho sintetiza os efeitos da desnacionalização e da privatização da navegação marítima e da construção naval:

Os efeitos das políticas neoliberais atingiram diretamente a marinha mercante e a indústria da construção naval brasileira. [...] Na década de 1980, assistimos ao 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. [...] As tentativas malfadadas de estabilizarem os preços agravaram ainda mais o quadro de instabilidade econômica que estava sendo orientado pelas finanças especulativas. Iniciamos a década de 1990 aprofundando o endividamento externo e a crise fiscal e financeira, acrescido da abertura comercial e financeira. A tônica da década foi o ajuste fiscal com privatizações, desnacionalizações, fechamento de autarquias e cortes orçamentários nos investimentos. [...] Sem financiamento e sem novos investimentos, a infraestrutura logística do país foi sendo rapidamente sucateada. Com a extinção da Portobrás, as operações portuárias foram privatizadas e ampliou o número de terminais privativos. [...] 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. Foi criado o Registro Especial Brasileiro, no qual poderão ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação, além de flexibilizar os contratos de trabalho. 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 podem afretar as embarcações no mercado internacional até a construção de novos navios. Também ocorreram outras mudanças no marco regulatório como o fim das conferências fechadas de fretes, a isenção do AFRMM para diversas cargas, a redução da prescrição das cargas e o fim dos subsídios à construção naval (BNDES, 1997).<sup>215</sup>

<sup>213</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 265. Disponível em: <[www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\\_08-11.pdf](http://www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33_08-11.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2013.

<sup>214</sup> BARBOSA, Daniela Ohana Lage Barros Mello. Os reflexos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na indústria do transporte marítimo e construção naval. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. (Org.) **Direito marítimo**: temas atuais, p. 177.

<sup>215</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia**

Com efeito, vale lembrar como ficou o cenário corporativo após as sucessivas crises políticas e econômicas no setor marítimo e da construção naval e, ainda, o processo de desnacionalização com a venda das empresas nacionais para companhias estrangeiras:

A Libra, a maior do setor, fundada dentro da CMM, foi vendida em 1999 para a chilena *Compañia Sudamericana de Vapores* (CSAV). A Aliança, fundada em 1950, foi adquirida em 1998 pela alemã *Hamburg Sud*, uma das maiores companhias de navegação do mundo. No mesmo ano, a *Hamburg Sud* também adquiriu as linhas para a Europa da Transroll, fundindo com a Aliança. A Flumar, fundada em 1970, também foi adquirida pelo capital externo no ano de 1996, pelo grupo francês LDA e norueguês KGJS. A Mercosul Line, fundada em 1999, foi adquirida em 2006 pelo grupo dinamarquês *Maersk*. Entre as empresas que faliram podemos destacar a Mercantil, antiga Comércio e Navegação, em 1988, a Netumar em 1994, a Interunion em 1996, a Paulista e a Viamar, ambas em 1999. Com este desmonte, em 2000, a frota nacional passou para 6.087.000 TBP e a participação de navios com bandeira brasileira caiu para 21,0%. Contraditoriamente, este desmonte parcial vem justamente num momento em que o movimento portuário brasileiro vem se ampliando de forma exponencial, o que possibilitaria o fortalecimento da marinha mercante nacional. Os maiores armadores nacionais atualmente são a Norsul, H. Dantas e Global. Este retrato de desnacionalização e quebra dos armadores nacionais reflete o ‘espírito das reformas econômicas’ postas em marcha nos anos de 1990: a internacionalização da economia, via abertura comercial e financeira com o aprofundamento da ‘dependência’ do capital externo, fragilizando o sistema nacional de economia. Além deste desmonte parcial do setor de navegação nacional, a reforma do Estado resultou no esvaziamento das estatais, autarquias e órgãos reguladores. [...] O que vimos foi um desmonte parcial do setor nacional de navegação com a privatização do Lloyd Brasileiro e da Docenave, a desnacionalização e a quebra de armadores nacionais. Para termos uma idéia do desmonte, em 1980, o Brasil chegou a ser a segunda maior potência no mundo na indústria da construção naval, empregando 33.792 trabalhadores, em 2000 passou para a 15ª posição, empregando apenas 1.900 trabalhadores. O setor também passou por uma profunda reestruturação com a compra da Ishibras pela Verolme, que associou-se à *Keppes Fels*, que especializou-se mais em *off-shore* (plataformas de petróleo). O Estaleiro Mauá, foi adquirido pelo grupo *Jurong Shipyard*, o Estaleiro Caneco foi arrendado pela Rio Nave Reparos Navais e o Estaleiro Emaq pela Estaleiro Ilha, já a Estaleiro Só faliu.<sup>216</sup>

---

**Política.** São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 266-267. Disponível em: <[www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\\_08-11.pdf](http://www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33_08-11.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2013.

<sup>216</sup> GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política.** São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 267-268. Disponível em: <[www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\\_08-11.pdf](http://www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33_08-11.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2013.

De fato, a conjuntura política interna do Brasil, no decorrer das décadas de 1950 a 1980, propiciou o desenvolvimento de um parque industrial eletro-metal-mecânico. Este cenário impactou positivamente no desenvolvimento da indústria marítima e da construção naval.

Mesmo em determinados momentos de oscilações, ocorreram os maiores investimentos, principalmente, no modal rodoviário. Esse movimento desenvolvimentista atesta a maturidade política para incrementar políticas públicas setoriais em prol da integração do país.

Do ponto de vista externo, as ondas neoliberais, por força do capital volátil e globalizado, afetaram as bases dos países estratificados em políticas de financiamentos e subsídios.

O processo de transformação via estruturação econômica e industrialização não mais poderia ser suportado pelo Estado centralizador, razão pela qual ficaram escancaradas as discrepâncias na condução de políticas públicas e financeiras quando o assunto era infraestrutura, principalmente, nos setores marítimo e de construção naval.

### 3.3 INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA NO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO E SEUS PRECEDENTES

#### 3.3.1 O ICMS no setor aquaviário brasileiro

Considerando as discrepâncias das políticas públicas para o setor da indústria naval, passa-se, agora, a analisar o contexto legislativo e seus impactos na diversificação de transportes no país.

Sobre a incidência dos tributos na navegação de cabotagem, tem-se o seguinte registro da Confederação Nacional do Transporte (CNT):

Um dos principais entraves ao transporte por cabotagem é a alta tributação incidente nesse modal – tanto sobre a prestação do serviço quanto sobre a carga – o que acaba reduzindo sua competitividade. Os tributos que incidem sobre o preço dos

combustíveis e o valor do frete, além das taxas relacionadas à carga transportada, são os mais notáveis.<sup>217</sup>

De acordo com pesquisa encetada pela CNT, as diferenças nos incentivos elevam a tributação no transporte de cabotagem:

Uma variável relevante que onera o custo do transporte por cabotagem é o elevado preço do combustível, quando comparado ao utilizado pela navegação de longo curso. Isso acontece pelo fato de o bunker para cabotagem não receber os mesmos incentivos que o bunker para longo curso, como isenção de ICMS, PIS e Cofins.

A lei nº 9.432/1997 institui que as condições econômico-financeiras que determinam o preço do combustível da navegação de cabotagem devem ser as mesmas da navegação de longo curso. Já que é extensivo o alcance da Lei 9.432/1997 no art.12 'São extensivos às embarcações que operam na cabotagem e nas navegações de apoio portuário e marítimo os preços de combustíveis cobrados as embarcações de longo curso'.

Apesar do dispositivo legal que equipara a tributação do insumo para todas as formas de transporte aquaviário, o benefício previsto nessa lei ainda não foi implementado no País. Estima-se que o gasto com combustíveis representa uma parcela significativa dos custos de operações da cabotagem. Sendo assim, caso os incentivos previstos na Lei 9.432/1997 fossem praticados, o custo do transporte ficaria menor que o atual.<sup>218</sup>

Castro Junior, analisando essa diferenciação nos incentivos da tributação na cabotagem, acrescenta:

Outro fato que torna a cabotagem menos atrativa do que o setor rodoviário é a onerosidade do combustível marítimo na costa brasileira. [...] O governo, recentemente, tentou sanar este problema, retirando o encargo do PIS/COFINS na aquisição do combustível, visando baixar o custo. Porém, o ICMS, que de fato é o imposto considerado o grande inimigo do custo do combustível, continuou sem sofrer alteração alguma.<sup>219</sup>

Ao comentar a tributação no setor de transporte marítimo, salienta o doutrinador:

[...] a relevância desse ramo do Direito Marítimo, vez que a carga da tributação no transporte marítimo no Brasil é alta. A tributação

<sup>217</sup> BRASIL. **Pesquisa CNT do Transporte Aquaviário**. Disponível em: <[http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20Cabotagem%202013/Pesquisa%20Cabotagem\\_final.pdf](http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20Cabotagem%202013/Pesquisa%20Cabotagem_final.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2013. p. 96.

<sup>218</sup> BRASIL. **Pesquisa CNT do Transporte Aquaviário**. Disponível em: <[http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20Cabotagem%202013/Pesquisa%20Cabotagem\\_final.pdf](http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20Cabotagem%202013/Pesquisa%20Cabotagem_final.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2013. p. 96.

<sup>219</sup> CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de; BARROS, Ana Carolina Carvalho. A regulação da cabotagem no Brasil. Aspectos jurídicos destacados. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 530.

setorial não tem política nacional, vez que só a União e os Estados, mas os Municípios também procuram tributar as operações que envolvem indistintamente o modal.<sup>220</sup>

Como se vê, o ICMS é a principal fonte de receita orçamentária dos estados e do Distrito Federal, além de ser importante elemento de receita (cota-parte do ICMS) dos municípios brasileiros.

O transporte brasileiro tem norma de imposição tributária pelos estados-membros na prestação deste tipo de serviço. Em conformidade com a norma infraconstitucional, e para dar aplicação ao ICMS, editou-se a Lei Complementar n. 87/1996<sup>221</sup>, que, na espécie, e fiel à Constituição Federal, assim dispôs: "Art. 2º O imposto incide sobre: [...] II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores".

Na interpretação de Carraza:

A hipótese de incidência possível do ICMS em questão é a circunstância de uma pessoa prestar, a terceiro, um serviço de transporte intermunicipal ou interestadual, com conteúdo econômico, sob regime de direito privado. Notamos, com certa facilidade, que por meio deste ICMS só há de se tributar a prestação do serviço de transporte intermunicipal ou interestadual e não a relação jurídica (contrato) que a ela subjaz (isto é, que se instaura entre o prestador e o tomador do serviço). Significa, com estas afirmações, que o imposto em exame deve necessariamente incidir sobre o fato jurídico da prestação do serviço de transporte intermunicipal ou interestadual.<sup>222</sup>

Cumprido destacar o objeto e a finalidade tributária, bem como as bases de incidência da tributação brasileira, como aspectos relevantes para entender o caráter da exação tributária parafiscal.

Com efeito, a incidência tributária no transporte de cabotagem e navegação interior encontra-se no dispositivo constitucional que compete à União como interventiva, como contribuição no interesse de fomento de determinado setor na economia. Neste ínterim, consolidou-se o entendimento de que esta contribuição

<sup>220</sup> CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**, p. 63.

<sup>221</sup> BRASIL. **Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (Lei Kandir). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

<sup>222</sup> CARRAZA, Roque Antonio. **ICMS**, p. 195.

era destinada à intervenção da União no domínio econômico, pacificando assim o perfil constitucional no art. 149, caput.<sup>223</sup>

O AFRMM, principal fonte de recursos do FMM<sup>224</sup>, tem como objetivo incrementar o apoio da União ao desenvolvimento da marinha mercante e do setor industrial de construção e reparação naval.

Sobre o histórico e o objetivo do AFRMM, leciona Charneski:

O AFRMM revela uma opção política pelo direcionamento de recursos para investimentos nas indústrias de transporte marítimo e de construção naval, segundo a premissa de que, quanto mais um país dispuser de uma frota de navios próprios, menos estará consumindo suas divisas com fretes a armadores estrangeiros. Além disso, o robustecimento da frota mercante nacional tem por escopo sua utilização em situações especiais, como crises de oferta de transporte marítimo internacional ou conflitos diplomáticos ou militares. [...] A cobrança do Adicional ao Frete, no Brasil, remonta ao Estado intervencionista da década de 40, que encartou o transporte marítimo, fluvial e lacustre como serviço de utilidade pública, com regulação, disciplina e coordenação estatais. O Estado Novo criaria, no ano de 1941, a Comissão de Marinha Mercante (CMM), órgão encarregado daquelas funções, cujas receitas passaram a consistir de quotas inominadas, cobradas sobre tabelas de frete e, logo a seguir, de taxas calculadas sobre o peso das mercadorias importadas e exportadas. Mais tarde, a Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958, instituiu o Fundo da Marinha Mercante (FMM), reformulando as políticas do setor, e tendo como principal fonte de financiamento a cobrança da *Taxa de Renovação da Marinha Mercante* [Grifo do autor].<sup>225</sup>

<sup>223</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/constituicao.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2013. “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”.

<sup>224</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes **Fundo da Marinha Mercante**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/perguntasfrequentes/fundo+marinha+mercante>>. Acesso em: 3 jun. 2013. O Fundo da Marinha Mercante (FMM) é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileira (art. 22 da Lei n. 10.893/2004). O FMM é administrado pelo Ministério dos Transportes, por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM, tendo como agentes financeiros o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, os demais bancos oficiais federais (Banco do Nordeste, Banco do Brasil e Banco da Amazônia), o Banco do Brasil e, recentemente, a Caixa Econômica Federal. O FMM, cuja principal fonte de recursos é o AFRMM, tem sido o alicerce central do Programa de Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval.

<sup>225</sup> CHARNESKI, Heron. **Considerações sobre o adicional ao frete e a Lei 10.893/2004**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6158/consideracoes-sobre-o-adicional-ao-frete-e-a-lei-no-10-893-2004#ixzz2aqxpPRdL>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

Barbosa, sobre a regulamentação do “adicional de frete” marítimo, registra que:

[...] a denominação *adicional de frete* foi criada com o Decreto-Lei nº 1.142, de 30 de dezembro de 1970, e foi conservado nos posteriores Decretos-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987, e nº 2.414, de 12 de fevereiro de 1988. Estes constituíram e fundamentaram a incidência do adicional, permanecendo em vigor com a Constituição promulgada em 1988. A incidência e a arrecadação do AFRMM, atualmente, estão dispostas nas Leis nº 10.893/04, nº 11.434/06 e nº 11.518/07, que compõem seu arcabouço jurídico [Grifo do autor].<sup>226</sup>

Quanto à natureza jurídica do AFRMM, atualmente, há entendimento pacificado pela Corte Suprema apontando que a natureza do referido adicional é de contribuição interventiva e não de taxa, conforme se infere do excerto do seguinte julgado:

CONSTITUCIONAL.TRIBUTÁRIO.  
ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO  
DA MARINHA MERCANTE - AFRMM: CONTRIBUIÇÃO  
PARAFISCAL OU ESPECIAL DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO  
ECONÔMICO. C.F. ART. 149, ART. 155, § 2º, IX. ADCT, ART. 36, I.  
- Adicional ao frete para renovação da marinha mercante - AFRMM -  
é uma contribuição parafiscal ou especial, contribuição de  
intervenção no domínio econômico, terceiro gênero tributário, distinta  
do imposto e da taxa. (C.F., art. 149). II. - O AFRMM não é  
incompatível com a norma do art. 155, § 2º, IX, da Constituição.  
Irrelevância, sob o aspecto tributário, da alegação no sentido de que  
o Fundo da Marinha Mercante teria sido extinto, na forma do disposto  
no art. 36, ADCT. III. - Recurso extraordinário não conhecido.<sup>227</sup>

Considerando o AFRMM como contribuição “interventiva”, é importante ressaltar que a intervenção estatal é do tipo “indireta”. Em outras palavras, tal exação fiscal tem o cunho de financiar determinada atividade do Estado, por meio de intervenção.

Sobre o tema, Bellan explica:

A intervenção poderá, então, consubstanciar-se na própria exigência da CIDE (nos moldes da extrafiscalidade exercida por meio do II, IE,

<sup>226</sup> BARBOSA, Daniela Ohana Lage Barros Mello. Os reflexos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na indústria do transporte marítimo e construção naval. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. (Org.) **Direito marítimo**: temas atuais, p. 178.

<sup>227</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 177137/RS** – Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF. Julgado em: 24.05.1995. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2013.



IPI e IOF) ou em alguma atividade material a ser realizada pela União Federal com emprego dos recursos arrecadados.<sup>228</sup>

Com apoio na jurisprudência<sup>229</sup>, Charneski argumenta que:

Da mesma forma, não sendo o Adicional um imposto, mas contribuição destinada à intervenção indireta da União no domínio econômico, não poderia prosperar a alegação de que as novas disposições da Lei nº 10.893/04, definindo o fato gerador, a base de cálculo e os contribuintes do AFRMM, infringiriam a necessidade de lei complementar para disposição dessas matérias, conforme orientação jurisprudencial.<sup>230</sup>

Logo se perceberam os reflexos do adicional de frete na indústria do transporte marítimo e na construção naval, tanto que:

No final de 2009, o Conselho Diretor do FMM aprovou prioridades para a construção de 253 navios, o que representa investimentos de R\$ 8,9 bilhões e outros R\$ 2,3 bilhões para implantação e modernização de mais 15 estaleiros. Em meados de junho de 2010, uma nova lei autorizou a União a conceder até R\$ 15 milhões aos agentes financeiros do FMM – os bancos federais – para viabilizar os projetos aprovados.<sup>231</sup>

Em rigor, o Estado possui os instrumentos de intervenção do domínio econômico, tal como leciona Schoueri:

São superadas as concepções neutras da tributação, para avançar a uma concepção funcional, no sentido da modificação do plano econômico e social, com vistas a alcançar os fins sancionados pela Constituição. [...] para entender que, hoje, o uso do instrumento tributário em sentido extrafiscal não é só legítimo constitucionalmente, mas tornou-se um dever constitucional do Estado.<sup>232</sup>

Esse sentido extrafiscal tem que ver com o caráter de parafiscalidade no exercício do poder tributante.

Parafiscalidade, segundo Carvalho, pode ser considerada:

<sup>228</sup> BELLAN, Daniel Vitor. Contribuições de intervenção no domínio econômico. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, Dialética, n. 78, 2002. p. 23.

<sup>229</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça.. **Recurso Especial n. 182272/RJ** – Rio de Janeiro. Primeira Turma. Relator Ministro Garcia Vieira. Brasília, DF. Julgado em; 15.10.1998. Disponível em: <www.stj.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2013.

<sup>230</sup> CHARNESKI, Heron. **Considerações sobre o adicional ao frete e a Lei 10.893/2004**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/6158/consideracoes-sobre-o-adicional-ao-frete-e-a-lei-no-10-893-2004#ixzz2aqxpPRdL>. Acesso em: 3 jun. 2013.

<sup>231</sup> BARBOSA, Daniela Ohana Lage Barros Mello. Os reflexos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na indústria do transporte marítimo e construção naval. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. (Org.) **Direito marítimo**: temas, p. 172.

<sup>232</sup> SCHOUERI, Luiz Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**, p. 88.

[...] como o fenômeno jurídico que consiste na circunstância de a lei tributária nomear sujeito ativo diverso da pessoa que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos auferidos, para implemento de seus objetivos peculiares.<sup>233</sup>

Bandeira de Mello leciona sobre o conceito de intervenção econômica a partir da atividade administrativa do Estado, da seguinte forma:

Considerando-se panoramicamente a interferência do Estado na ordem econômica, percebe-se que esta pode ocorrer de três modos; a saber: (a) ora dar-se-á através de seu 'poder de polícia', isto é, mediante leis e atos administrativos expedidos para executá-los como 'agente normativo e regulador da atividade econômica' – caso exercerá funções de 'fiscalização' e em que o 'planejamento' que conceber será meramente 'indicativo para o setor privado' e 'determinante para o setor público', tudo conforme prevê o art. 174; (b) ora ele próprio, em casos excepcionais, como foi dito, atuará empresarialmente, mediante pessoas que cria com tal objetivo; e (c) ora o fará mediante incentivos à iniciativa privada (também supostos no art. 174), estimulando a favores fiscais ou financiamentos, até mesmo a fundo perdido.<sup>234</sup>

Sobre o AFRMM em específico, tanto a doutrina quanto a jurisprudência pacificaram entendimento de sua caracterização não como imposto, mas sim como contribuição destinada à intervenção indireta da União no domínio econômico.

Mesmo como contribuição do tipo interventiva e com acento constitucional, o AFRMM suscitou divergências doutrinárias acerca da identidade do fato gerador tributado.

A questão controversa girava em torno de uma possível invasão de competência, ou seja, a base do cálculo do ICMS, de competência estadual, ou do Imposto sobre Serviços (ISS), de competência dos municípios.

No embate, os tribunais superiores entenderam não haver invasão de competência, como demonstrado no seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

AFRMM - CONTRIBUIÇÃO - FATO GERADOR - BASE DE CÁLCULO. O AFRMM é contribuição social de intervenção no domínio econômico. Para sua instituição e definição de seu fato gerador, de sua base de cálculo e dos contribuintes, não se exige lei complementar (RE 138.284-8-CE).

<sup>233</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 19. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 255.

<sup>234</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 588.

Seu fato gerador é a intervenção nas atividades de navegação mercante e não sobre operações relativas à circulação de mercadorias ou prestação de serviços de transporte. Recurso provido.<sup>235</sup>

A Corte Suprema, por sua vez, fixou entendimento no sentido da “[...] dispensabilidade de lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais. (AI 739.715-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 26-5-2009, Segunda Turma, DJE de 19-6-2009.)”<sup>236</sup>

Pacificou-se, por fim, o entendimento de que a Lei n. 10.893, de 13 julho de 2004<sup>237</sup>, tendo novas disposições em seu conteúdo – que definem o fato gerador, a base de cálculo e os contribuintes –, não exige lei complementar para a regulamentação dessas matérias.

### 3.3.2 Bases legais

Nos termos da ATA n. 24, de 10 de julho de 2002, do Tribunal de Contas União (TCU):

A política atual para o setor de marinha mercante tem os seguintes alicerces no arcabouço legal vigente: a reserva de carga, a reserva de mercado, a redução de parte dos custos operacionais com a instituição do Registro Especial Brasileiro (REB), a abertura aos investimentos estrangeiros e o fomento financeiro por intermédio da arrecadação da contribuição econômica do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), distribuída entre o Fundo da Marinha Mercante e as empresas de navegação. Essas medidas estão formalizadas nos seguintes dispositivos legais: Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969, que trata da preferência de carga para navios brasileiros; Decreto-lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987, com a redação dada pelo Decreto-lei 2.414/88 e as alterações introduzidas pela Lei nº 10.206/01, que dispõe sobre o AFRMM e sobre o FMM (fomento à Marinha mercante e financiamento à construção de novas embarcações); Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e institui o Registro Especial Brasileiro (REB); Decreto nº 2.256, de 17 de junho de 1997, que regulamenta o REB. Lei nº

<sup>235</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 182272/RJ** – Rio de Janeiro. Primeira Turma. Relator Ministro Garcia Vieira. Brasília, DF. Julgado em; 15.10.1998. Disponível em: <[www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

<sup>236</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=1407>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

<sup>237</sup> BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.893.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.893.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

10.206, de 23.03.2001, que modifica a partilha do AFRMM e o prazo de financiamento; Resolução nº 2.787, do Banco Central, de 1.11.2000, que trata das alterações relativas às condições de financiamento. Os diplomas legais mencionados são ainda complementados por portarias do Ministério dos Transportes, regulamentando o estabelecimento de empresas brasileiras de navegação, o afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação, o transporte, por embarcações estrangeiras, de cargas reservadas a navios de bandeira brasileira; e resoluções do Conselho Monetário Nacional, estabelecendo condições para as operações de financiamento do Fundo da Marinha Mercante.<sup>238</sup>

A título de registro, o Ministério dos Transportes, para facilitar a arrecadação da citada contribuição, criou o sistema eletrônico de controle de arrecadação chamado de “Mercante”.<sup>239</sup>

Na breve análise da Lei n. 10.893/2004, observa-se que, com base em regras anteriores, como os Decretos-Lei n. 2.404, de 23 de dezembro de 1987, e n. 2.414, de 29 de junho de 1988, delineou-se, portanto, o perfil jurídico-tributário do AFRMM.

Sobre o tema, Charneski explica que:

O art. 5º da lei trata da materialidade da incidência, que é o frete, remuneração do transporte aquaviário da carga de qualquer natureza, descarregada em porto brasileiro (excluindo, portanto, o frete das exportações). Na verdade, quando o art. 4º determina que o fato gerador do Adicional seja ‘o início efetivo da operação de descarregamento da embarcação em porto brasileiro’, está a tratar do momento da incidência, definindo-lhe o aspecto temporal.<sup>240</sup>

Ainda, analisando a mesma legislação, continua o autor:

Na análise quantitativa da incidência, tem-se que a base de cálculo do AFRMM, prevista na Lei nº 10.893/04, consiste na remuneração do transporte aquaviário da carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro, assim entendida como a remuneração para o transporte da carga porto a porto, incluídas todas as despesas portuárias com a manipulação de carga, constantes do conhecimento de embarque ou de declaração do contribuinte, anteriores e posteriores a esse transporte, e outras

<sup>238</sup> BRASIL. Tribunal de Contas União. **ATA n. 24, de 10 de julho de 2002**. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/sessoes/atas/repositorio\\_atas/AtasAntigas/802561.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/sessoes/atas/repositorio_atas/AtasAntigas/802561.PDF)>. Acesso em: 3 jun. 2013. p. 111.

<sup>239</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. Sistema de controle da arrecadação do adicional ao frete para renovação da marinha mercante – AFRMM. Disponível em: <[www.mercante.transportes.gov.br/g36127/serlet/serpro.siscomex.merc](http://www.mercante.transportes.gov.br/g36127/serlet/serpro.siscomex.merc)>. Acesso em: 3 jun. 2013..

<sup>240</sup> CHARNESKI, Heron. **Considerações sobre o adicional ao frete e a Lei 10.893/2004**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6158/consideracoes-sobre-o-adicional-ao-frete-e-a-lei-no-10-893-2004#ixzz2aqxpPRdL>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

despesas de qualquer natureza a ele pertinentes (art. 5º, § 1º). De acordo com o art. 8º da lei, constatada incompatibilidade do valor da remuneração do transporte aquaviário (de acordo com o conhecimento de embarque ou a declaração do contribuinte, na ausência de obrigação da emissão do conhecimento) com o praticado nas condições de mercado, poderá ser retificada a base de cálculo, de acordo com normas a serem estabelecidas pelo Ministério dos Transportes. As alíquotas, previstas no art. 6º, são *ad valorem*, da ordem de: a) 25% (vinte e cinco por cento) na navegação de longo curso; b) 10% (dez por cento) na navegação de cabotagem; e c) 40% (quarenta por cento) na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste. A Lei nº 10.893/04 elege como contribuinte do AFRMM o consignatário constante do conhecimento de embarque (art. 10). No entanto, o proprietário da carga transportada é solidariamente responsável pelo pagamento do AFRMM (art. 10, § 1º) e pode ser o responsável exclusivo, na condição de contribuinte, nos casos em que não houver obrigação de emissão do conhecimento de embarque (art. 10, § 2º). Em relação às normas de controle e fiscalização do Adicional, tem-se que, pelo prazo de cinco anos, contados a partir da data do efetivo início da operação de descarregamento da embarcação em porto brasileiro, o contribuinte deverá manter arquivo dos conhecimentos de embarque e demais documentos pertinentes ao transporte, para apresentação quando da solicitação da fiscalização ou da auditoria do Ministério dos Transportes (art. 13). Além disso, o art. 16 trata das penalidades pelo não-pagamento, pagamento incorreto ou atraso no pagamento, bem como os procedimentos para cobrança administrativa ou executiva da dívida. Por fim, a Lei nº 10.893/04 dispõe sobre as isenções (art. 14) e o regime de suspensão do pagamento do Adicional (art. 15).<sup>241</sup>

Como capitulado, em síntese, sobre a legislação do AFRMM, a base de cálculo incide na operação de carga de qualquer natureza no transporte aquaviário descarregada em portos brasileiros. Esta simbiose marca, consideravelmente, a importância do desenvolvimento das políticas públicas de incentivos à construção naval e infraestrutura portuária nacional.

### 3.3.3 O FMM e os valores arrecadados com o AFRMM

O FMM, fonte de financiamento de longo prazo para a navegação e a construção naval, segundo noticia o Jornal Valor Econômico, “[...] vai começar a receber os primeiros aportes de recursos do Tesouro Nacional. A previsão é que o FMM receba ainda este ano [2012] R\$ 600 milhões do Tesouro”.<sup>242</sup>

<sup>241</sup> CHARNESKI, Heron. **Considerações sobre o adicional ao frete e a Lei 10.893/2004**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6158/consideracoes-sobre-o-adicional-ao-frete-e-a-lei-no-10-893-2004#ixzz2aqxpPRdL>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

<sup>242</sup> VALOR ECONÔMICO. **Fundo da Marinha Mercante receberá este ano R\$ 600 milhões do Tesouro**. 18 jul. 2012. Disponível em: <[www.valor.com.br/brasil/2755606/fundo-da-marinha-](http://www.valor.com.br/brasil/2755606/fundo-da-marinha-)>

Considerando os valores vultosos arrecadados com esse tributo, atualmente tramita no Congresso Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 36, de 2013<sup>243</sup> com a proposta de alteração da Lei n. 10.893/2004, que trata da obrigatoriedade de divulgação, trimestralmente (imprensa oficial e internet), dos valores arrecadados do AFRMM, como forma de promover a necessária transparência na gestão desses recursos.

Acerca da destinação do valor arrecadado com as contribuições, Charneski, enfaticamente, argumenta sobre a sua autonomia: “Se o legislador ordinário federal batiza de ‘contribuição’ um tributo, a finalidade em que deve ser aplicado o produto de sua arrecadação, necessariamente, será uma daquelas constitucionalmente previstas”.<sup>244</sup>

O AFRMM não está expresso como contribuição interventiva, mas, uma vez que se lhe foi atribuída esta natureza, entende-se que o destino da arrecadação deve ser justamente o do objeto da intervenção, haja vista as necessidades efetivas de desenvolvimento do setor.

Sobre o tema, Pimenta opina:

Isso não significa ser suficiente a previsão da norma impositiva (norma geral). Caso se constate na lei orçamentária a destinação da arrecadação para uma finalidade distinta daquela para a qual o tributo foi criado, a hipótese será de inconstitucionalidade da exação.<sup>245</sup>

O art. 17 e seguinte da Lei n. 10.893/2004 preconizam as destinações bem como os critérios de rateio do AFRMM. Têm-se, portanto, duas contas: uma individual, identificando que o beneficiário é a empresa brasileira de navegação que

---

mercante-recebera-este-ano-r-600-milhoes-tesouro-r>. Acesso em: 7 jun. 2013. De acordo com notícia veiculada no Jornal Valor Econômico, em 2012, o valor é menos de 5% dos R\$ 15 bilhões aprovados em lei, em 2010, para serem repassados pelo Tesouro ao fundo como forma de capitalizá-lo como forma de enfrentar a demanda crescente por novos navios e estaleiros. Só neste mês, o conselho diretor do FMM aprovou projetos que somam investimentos de R\$ 1,4 bilhão.

<sup>243</sup> SENADO FEDERAL. Projetos e matérias legislativas. **Projeto de Lei da Câmara n. 36, de 2013**. Altera a Lei n. 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências. Disponível em: <[www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=112976](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=112976)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>244</sup> CHARNESKI, Heron. **Considerações sobre o adicional ao frete e a Lei n. 10.893/2004**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6158/consideracoes-sobre-o-adicional-ao-frete-e-a-lei-no-10-893-2004>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>245</sup> PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 106.

opera embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro; e outra especial, base do rateio entre as empresas brasileiras de navegação que operam embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro, inscrita ou não no Registro Especial Brasileiro.<sup>246</sup>

A propósito, a equação financeira de aporte de recursos, conforme disposto no art. 25 da lei em comento, que trata do produto da arrecadação do AFRMM, como parte da receita do FMM, é assim delineada:

- I - a parte que lhe cabe no produto da arrecadação do AFRMM;
- II - as dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas no Orçamento-Geral da União;
- III - os valores e importâncias que lhe forem destinados em lei;
- IV - o produto do retorno das operações de financiamento concedido e outras receitas resultantes de aplicações financeiras;
- V - Revogado.
- VI - os provenientes de empréstimos contraídos no País ou no exterior;
- VII - as receitas provenientes de multas aplicadas por infrações de leis, normas, regulamentos e resoluções referentes à arrecadação do AFRMM;
- VIII - a reversão dos saldos anuais não aplicados; e
- IX - os provenientes de outras fontes.<sup>247</sup>

<sup>246</sup> BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/10.893.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.893.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2013. “Art. 17. O produto da arrecadação do AFRMM será destinado: I - ao Fundo da Marinha Mercante - FMM: a) 100% (cem por cento) do AFRMM gerado por empresa estrangeira de navegação; b) 100% (cem por cento) do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação afretada de registro estrangeiro; c) 41% (quarenta e um por cento) do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro, na navegação de longo curso, não inscrita no Registro Especial Brasileiro - REB, de que trata a Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997; e d) 8% (oito por cento) do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação, própria ou afretada, de registro brasileiro, na navegação de longo curso, inscrita no REB, de que trata a Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997; II - a empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro: a) 50% (cinquenta por cento) do AFRMM que tenha gerado na navegação de longo curso, quando a embarcação não estiver inscrita no REB; b) 83% (oitenta e três por cento) do AFRMM que tenha gerado na navegação de longo curso, quando a embarcação estiver inscrita no REB; e c) 100% (cem por cento) do AFRMM que tenha gerado nas navegações de cabotagem, fluvial e lacustre; III - a uma conta especial, 9% (nove por cento) do AFRMM gerado na navegação de longo curso, por empresa brasileira de navegação, operando embarcação, própria ou afretada, de registro brasileiro, inscrita ou não no REB.”

<sup>247</sup> BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/10.893.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.893.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

O art. 26 da mesma lei (Lei n. 10.893/2004) aduz que os recursos do FMM são receitas legalmente vinculadas, cuja aplicação ocorrerá da seguinte forma:

a) prioritariamente, a empresa brasileira de navegação, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado:

1. para a construção de embarcação em estaleiro brasileiro; 2. para jumborização, conversão, modernização ou reparação de embarcação própria, inclusive para aquisição e instalação de equipamentos necessários, quando realizadas por estaleiro brasileiro;

b) a empresa brasileira de navegação, estaleiro e outras empresas ou entidades brasileiras, inclusive as representativas de classe dos setores de Marinha Mercante e de construção naval, para projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico e formação e aperfeiçoamento de recursos humanos voltados para os setores da Marinha Mercante, construção ou reparo naval, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

c) a estaleiro brasileiro para financiamento à produção de embarcação:

1. destinada à empresa brasileira de navegação, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

2. destinada à exportação, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

d) à Marinha do Brasil, até 100% (cem por cento) do valor do projeto aprovado, para construção e reparos, em estaleiros brasileiros, de embarcações auxiliares, hidrográficas, oceanográficas, e de embarcações a serem empregadas na proteção do tráfego marítimo nacional;

e) às entidades públicas, instituições de pesquisa e a outros órgãos, inclusive os representativos de classe dos setores de Marinha Mercante e de construção naval, até 100% (cem por cento) do valor do projeto aprovado, para a construção de embarcações auxiliares, hidrográficas e oceanográficas, em estaleiros brasileiros;

f) às empresas brasileiras, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado, para construção, jumborização, conversão, modernização ou reparação, quando realizadas por estaleiro brasileiro, de qualquer tipo de embarcação própria, de aplicação comercial, industrial ou extrativista, no interesse do desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval;

g) aos estaleiros brasileiros, para financiamento de reparo de embarcações, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

h) aos estaleiros, arsenais e bases navais brasileiros, para expansão e modernização de suas instalações ou para construção de novas instalações, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

i) a empresa de navegação ou estaleiro brasileiros, no apoio financeiro à construção ou produção de embarcações destinadas ao



transporte fluvial de passageiros de elevado interesse social, até 100% (cem por cento) do valor do projeto aprovado;

j) a empresa de navegação ou estaleiro brasileiros no apoio financeiro à construção ou produção de embarcações destinadas à pesca, até 100% (cem por cento) do valor do projeto aprovado; e

l) para outras aplicações em investimentos, no interesse da Marinha Mercante e da indústria de construção naval brasileiras;

II - no pagamento ao agente financeiro:

a) de valor correspondente à diferença apurada entre o custo de captação de recursos para o agente financeiro e o custo do financiamento contratado com o beneficiário, sempre que o agente financeiro for o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;

b) das comissões devidas pela concessão de financiamentos realizados com recursos do FMM e de outras fontes, a título de administração ou risco das operações contratadas até a publicação desta Lei; e

c) de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, para títulos federais, incidentes sobre os adiantamentos de recursos realizados pelo agente financeiro com recursos de outras fontes, destinados ao pagamento das comissões de risco devidas em operações de repasse de recursos do FMM;

III - no financiamento da diferença entre o custo interno efetivo de construção de embarcações e o valor das operações contratadas, com recursos do FMM e de outras fontes, limitada a 10% (dez por cento) do valor do contrato de construção de embarcação destinada ao mercado interno;

IV - em crédito reserva, até o limite de 20% (vinte por cento) do valor do contrato de financiamento concedido com recursos do FMM e de outras fontes à produção de embarcação destinada à exportação, visando a assegurar o término da obra, no caso de descumprimento da correspondente obrigação de fazer por parte do estaleiro;

V - em programas especiais direcionados à pesca artesanal ou ao transporte de passageiros, considerados atividades prioritárias e de relevante interesse social, com redução de encargos financeiros referentes a juros e atualização monetária, conforme dispuser o Conselho Monetário Nacional, por proposta do Ministro de Estado dos Transportes; e

VI - em despesas relativas à arrecadação, gestão e utilização dos recursos do FMM.

Parágrafo único. As comissões de que trata a alínea *b* do inciso II deste artigo continuarão a ser reguladas pelas regras do Conselho Monetário Nacional vigentes na data da publicação desta Lei, e poderão ser pagas ao agente financeiro, mediante retenção nas prestações recebidas dos mutuários.<sup>248</sup>

<sup>248</sup> BRASIL. **Lei n. 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

Nessa análise, acerca da intervenção do Estado, cujo objetivo é incentivar o setor da marinha mercante nacional, é importante mencionar que a Lei n. 10.893/2004 modernizou o instrumento de financiamento com o AFRMM, cujas origens datam da década de 1940.

No que tange à dita intervenção estatal, o relatório do Ministério dos Transportes, em 2011, indicava que “o fomento à modernização, renovação e ampliação da frota naval brasileira, além de contribuir para a geração de emprego e renda, [...] é fundamental para o aumento da competitividade sistêmica da economia, por meio da redução de custo logísticos”.<sup>249</sup>

Não obstante, sabe-se que os investimentos ainda estão aquém da demanda do comércio marítimo brasileiro em relação ao potencial do transporte aquaviário que o país apresenta, como mencionado reiteradas vezes.

Ademais, ressalta-se a dependência de navios estrangeiros, na medida em que muitas empresas brasileiras de navegação foram incorporadas por grandes conglomerados de capital estrangeiro.

Nesse entendimento, a Confederação Nacional do Transporte (CNT) questiona, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN)<sup>250</sup>, a incidência tributária no setor aquaviário. Vejamos:

A Confederação Nacional do Transporte (CNT) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF) para contestar a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no transporte marítimo. A ação, com pedido de liminar, é assinada pelo jurista Ives Gandra Martins. A CNT questiona o artigo da Lei Kandir que diz que o ICMS incidirá ‘nas prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores’. A intenção é excluir do artigo as atividades de navegação marítima - no transporte intermunicipal ou interestadual de passageiros, de cargas, no afretamento de embarcações e na navegação de apoio às plataformas de petróleo. A tributação do transporte marítimo é controversa em vários aspectos. [...] uma das discussões é que, de acordo com a Constituição Federal e tratados

---

providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/10.893.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.893.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>249</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Transportes**. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaodecontaspresidente/2011/Arquivos/ParteIV/4.22.1.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaodecontaspresidente/2011/Arquivos/ParteIV/4.22.1.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>250</sup> BRASIL. **Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

internacionais, o território brasileiro acaba no chamado mar territorial, que compreende as 12 milhas náuticas contadas a partir da costa. Como esta zona é considerada território da União, os Estados não poderiam cobrar o ICMS sobre o transporte na área. Já a zona econômica exclusiva, que compreende a faixa seguinte ao mar territorial até o limite de 200 milhas, é considerada território internacional sob exploração exclusiva do Brasil. 'Cerca de 90% das plataformas de petróleo estão nesta área e, como o transporte entre uma e outra só é feito pela zona econômica exclusiva, as empresas entendem que ele é realizado fora do Brasil [...]'.<sup>251</sup>

Bem se observa que não é só a questão tributária que impacta o setor, conforme salientado; a ausência de investimentos vai além da operacionalidade do comércio marítimo brasileiro. Tal assertiva se verifica na Ata n. 1, de 23 de janeiro de 2013, do Tribunal de Contas da União:

A carência de pessoal nas unidades do SERARR<sup>252</sup> tem sido noticiada nos trabalhos deste Tribunal de Contas desde, pelo menos, o ano de 2002 (TC-003.372/2002-6). Naquela oportunidade, esta Corte recomendou (Decisão 784/2002-P) que os Ministros dos Transportes e do Planejamento, em conjunto, adotassem providências visando solucionar a carência de pessoal qualificado nos setores de arrecadação do DEFMM.<sup>253</sup>

<sup>251</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. **CTN questiona ICMS em transporte marítimo**. 17 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/noticia/conteudo/id/23613/module/default>>. Acesso em: 01 fev. 2013.

<sup>252</sup> Serviços de Arrecadação.

<sup>253</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ATA n. 1, de 23 de janeiro de 2013**. p. 113-114. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2013\\_1.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2013_1.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2013. "19. Em 2008, já com o Sistema Mercante em funcionamento, no voto condutor do Acórdão 975/2008 - Plenário (TC-012.801/2006-3), o Ministro Relator consignou que, não obstante a referida recomendação, a equipe de auditoria encontrou situação idêntica à verificada anteriormente (em 2002), tendo concluído que 'Tal situação tem provocado a não realização de serviços inerentes à atividade arrecadatória, inclusive de cobrança, causando prejuízo ao erário'. Por fim, o TCU deu conhecimento da situação encontrada ao Ministério dos Transportes e à Casa Civil da Presidência da República, para adoção das providências visando 'ao equacionamento do persistente problema de carência de pessoal que aflige os setores responsáveis pela arrecadação do AFRMM'. 19. Conforme se nota, a implantação do Sistema Mercante, conquanto possa ter reduzido a necessidade de intervenção humana, não foi bastante para solucionar o problema da carência de pessoal nos SERARRs apontada desde 2002 por esta Corte. Do mesmo modo, pode-se afirmar que essa carência também não foi nem mitigada com a designação de oito agentes administrativos e dezenove analistas para o DEFMM, em 2010, apontada pelo gestor como a segunda medida para a solução do problema. 20. A ineficácia dessa medida já foi apontada nos fundamentos da audiência na instrução precedente destes autos (fl. 338), porquanto os novos servidores foram distribuídos em apenas sete das 22 unidades regionais do SERARR. Ademais, no SERARR de Itajaí/SC, Unidade na qual foi apontada a segunda maior média de processos por servidor (fl. 259 do Principal), foi lotado somente um analista e um agente administrativo. Em São Francisco do Sul, cujo Serviço de Arrecadação foi uma das unidades que mais necessitou do apoio de servidores de outras localidades, acarretando o pagamento de 136 diárias no exercício de 2008, não foi lotado nenhum servidor novo. Nesse sentido, é relevante reproduzir o depoimento do próprio gestor da SFAT apresentado no Relatório de Gestão (fl. 14): A carência de pessoal tem ainda obrigado o constante deslocamento de servidores dos SERARRs com menor demanda para os de maior movimento, com o objetivo de auxiliar na análise de

Desse modo, a cobrança do “adicional do frete”, além de ser uma política com descontinuidade, tem, ainda, outros agravantes no próprio sistema de arrecadação pelo Departamento da Marinha Mercante, que é o órgão responsável pelas atividades ligadas à arrecadação e à aplicação dos recursos financeiros do FMM.<sup>254</sup>

Ressalte-se que houve um aumento significativo no volume de arrecadações, contudo, a deficiência na gestão, de acordo com a Ata n. 1, do TCU<sup>255</sup>, antes mencionada, percebe-se certo descompasso na aplicação desses recursos.

### 3.4 Cenários e perspectivas para o setor aquaviário

O atual cenário brasileiro do setor aquaviário está ancorado nas bases da indústria do petróleo e gás, e impulsionado por demandas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, tendo em vista o contexto econômico em função dos objetivos do Plano Brasil Maior.<sup>256</sup> Essas iniciativas passam por uma remodelação ampla nas políticas de infraestrutura até então definidas para o país.

---

processos. Tal solução emergencial implica em custos com diárias e passagens e desconforto aos servidores, merecendo solução.”

<sup>254</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ATA n. 01, de 23 de janeiro de 2013**. p. 115. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2013\\_1.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2013_1.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2013. “No que se refere à aplicação de recursos do Fundo da Marinha Mercante, em 2008, foram analisados 189 projetos de construção de embarcações, concedidas 137 prioridades e assinados contratos para a construção de 76 embarcações, no valor aproximado de R\$ 1,98 bilhão (fls. 35, 44 e 126 do Principal). Nesse mesmo ano, conforme foi visto, a análise de projetos e a fiscalização das obras em andamento estavam a cargo de um engenheiro naval e um engenheiro civil. 29. Em 2010, de acordo com documento elaborado pela própria Secretaria-Executiva (fls. 158-159 do Anexo 4), convém destacar os seguintes dados relativos ao DEFMM: a) 97 obras em andamento, totalizando R\$ 6,3 bilhões; b) 46 projetos aprovados, com contratos assinados e aguardando início de obra, totalizando R\$ 1,8 bilhão; c) 248 projetos priorizados pelo CDFMM e passíveis de assinatura de contratos, totalizando R\$ 20,3 bilhões. Conforme se nota, somente o volume de recursos envolvidos nas obras em andamento já exige um corpo adequado de técnicos especializados, a fim de minimizar os riscos inerentes ao negócio da SFAT.”

<sup>255</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ATA n. 01, de 23 de janeiro de 2013**. p. 113- 114. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2013\\_1.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2013_1.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2013.

<sup>256</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Plano Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer**. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>>. Acesso em: 7 jun. 2013. O Plano adotará medidas importantes de desoneração dos investimentos e das exportações para iniciar o enfrentamento da apreciação cambial, de avanço do crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamento para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas.

A expectativa do atual governo federal, muito em razão da descoberta da camada de pré-sal<sup>257,258</sup>, é a de que “o Brasil deve entrar, até 2020, no rol dos cinco países detentores das maiores reservas”.

Nessa linha, vale o registro das seguintes projeções:

Apenas com a incorporação das reservas já concedidas do Pré-Sal, que correspondem a apenas 28% da área do mesmo, o país deverá somar algo entre 35 e 40 bilhões de barris em reservas. Considerando-se que 72% da área do Pré-Sal ainda não foi concedida, e que esta, segundo estimativas, pode acrescentar outros 40 bilhões de barris às reservas brasileiras, o país se aproximaria de grandes produtores como a Rússia, a Venezuela, os Emirados Árabes Unidos, o Irã e o Iraque. [...] Qualquer que seja a projeção, o cenário que se desenha é o de uma demanda mundial que precisará ser suprida pela geração de novos depósitos de classe mundial, por novas tecnologias, pela recuperação de campos existentes e pela entrada em produção de campos até então inviáveis economicamente. [...] Nesse contexto, o Brasil assume posição privilegiada como produtor e como grande possuidor de reservas e de uma vasta fronteira exploratória. Especialmente pelo desenvolvimento dos projetos do Pré-Sal, a Petrobras, em 2015, poderá se tornar a segunda maior petrolífera do mundo, estimando-se uma produção de 3,99 milhões de barris de óleo equivalente, por dia. [...] Para tanto, o programa de investimentos da Estatal ultrapassa a casa dos US\$ 224 bilhões para o período 2011-2015.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> PETROBRAS. Energia e Tecnologia. **Atuação no pré-sal**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/presal/>>. Acesso em: 7 jun. 2013. O termo pré-sal se refere a um conjunto de rochas localizadas em águas ultraprofundas de grande parte do litoral brasileiro, com potencial para geração e acúmulo de petróleo. Convencionou-se chamar de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal, que em certas áreas da costa atinge espessuras de até 2.000m. O termo pré é utilizado porque, ao longo do tempo, essas rochas foram sendo depositadas antes da camada de sal. A profundidade total dessas rochas, que é a distância entre a superfície do mar e os reservatórios de petróleo abaixo da camada de sal, pode chegar a mais de 7 mil metros. As maiores descobertas de petróleo, no Brasil, foram feitas pela Petrobras na camada pré-sal localizada entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo, onde se encontram grandes volumes de óleo leve. Na Bacia de Santos, por exemplo, o óleo identificado no pré-sal tem uma densidade de 28,5º API, baixa acidez e baixo teor de enxofre. São características de um petróleo de alta qualidade e maior valor de mercado.

<sup>258</sup> PORTAL BRASIL. **Campo de Libra pagará mais de R\$ 1 trilhão ao Brasil, afirma Dilma**. 21 out. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/10/campo-de-libra-pagara-mais-de-r-1-trilhao-ao-brasil>>. Acesso em: 23 out. 2013. “O sucesso do leilão do campo de Libra – que é o primeiro mega campo do pré-sal a ser licitado em regime de partilha – vai permitir uma parceria da Petrobras com as empresas Shell, Total, as chinesas CNOOC e CNPC. São empresas grandes e fortes que vão poder explorar, nos próximos 35 anos, um montante de óleo recuperável estimado entre 8 a 12 bilhões de barris de petróleo, e 120 bilhões de metros cúbicos de gás natural. [...] nos próximos 35 anos, Libra pagará os seguintes valores ao Estado brasileiro: primeiro, R\$ 270 bilhões em royalties; segundo, R\$ 736 bilhões a título de excedente de óleo sob o regime de partilha; terceiro, R\$ 15 bilhões, pagos como bônus de assinatura do contrato. Isso alcança um fabuloso montante de mais de R\$ 1 trilhão. Repito: mais de R\$ 1 trilhão.”

<sup>259</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. **Políticas de Infraestrutura**. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp\\_005\\_dimensao\\_tatico\\_infra.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp_005_dimensao_tatico_infra.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

Já se percebe que vultosos investimentos estão transformando o atual desenvolvimento tecnológico no setor de transporte marítimo e de construção naval, seja com implementação de tecnologias nacionais, seja com parcerias internacionais.

Em recente pronunciamento, a diretoria da Petrobras, em evento promovido pela Câmara de Comércio Brasil, na cidade de Houston, Texas, na *Offshore Technology Conference* (OTC), assim se manifestou sobre o tema:

Estamos trabalhando junto com os estaleiros para que possamos atender a demanda e manter a agenda definida em nosso Plano de Negócios; eles não podem falhar. Os desafios são muitos para alcançar um *benchmark* no setor da construção naval e para isso seria absolutamente essencial a parceria com empresas internacionais e universidades. [...] Hoje a média de conteúdo local nas operações de exploração e produção da Petrobras fica entre 55% e 65%. Para os outros 35% precisamos do apoio das empresas internacionais para conseguir desenvolver nossos projetos, entendemos que a associação com empresas internacionais é a melhor solução para solucionar os gargalos tecnológicos, além do trabalho feito em parceria com universidades para alcançar resultados a longo prazo. [...] O executivo também destacou a política de conteúdo local da Petrobras e o Prominp (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural) bem como a importância do crescimento da indústria naval brasileira. Enquanto a produção de petróleo e gás continua crescendo com o desenvolvimento do pré-sal, as oportunidades de investimentos e parcerias no setor vão continuar a crescer para investidores de toda a cadeia de petróleo. Por conta das operações no pré-sal e pela magnitude do plano de negócios da Petrobras, as perspectivas e particularidades da exploração e produção em águas profundas, não podemos usar equipamentos prontos, precisamos desenvolver tecnologia de ponta e os equipamentos para atender essa demanda.<sup>260</sup>

O Brasil, que já foi um dos maiores construtores navais do mundo, agora tenta reescrever a sua história de participação neste mercado. Além disso, não se pode desprezar o fato de que com a globalização e a competitividade tecnológica, países asiáticos como Coreia do Sul, China e Japão, juntos, têm as maiores carteiras de encomendas.<sup>261</sup>

<sup>260</sup> PETROBRAS. **Petrobras vai construir Centro de Excelência para a Indústria Naval no Brasil**. 8.05.2013. Disponível em: <[www.agenciapetrobras.com.br/materia.asp?id\\_editoria=63&id\\_noticia=975255](http://www.agenciapetrobras.com.br/materia.asp?id_editoria=63&id_noticia=975255)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>261</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **A indústria da construção naval e o desenvolvimento brasileiro**. [Apresentação]. 2010. p. 16. Disponível em: <<http://www.sinaval.org.br/docs/IndNaval-DesBrasil-2011.pdf>>. Acesso

Sobre o assunto, o Presidente do SINAVAL, Ariovaldo Rocha, avalia que:

As descobertas de petróleo no subsolo do mar territorial brasileiro criaram a demanda. Foi necessário reativar a indústria para construir navios de apoio marítimo, plataformas de petróleo e seus módulos e os petroleiros para transporte de óleo bruto e seus derivados. A recuperação e consolidação da indústria, nos últimos 10 anos, fizeram o setor surgir nas estatísticas internacionais. Uma participação modesta nas carteiras de encomendas, cerca de 300 navios em construção no Brasil e 8 mil em estaleiros mundiais. A maior inserção brasileira na economia mundial passa pelo aumento das trocas comerciais internacionais e indica a necessidade de uma frota própria de navios brasileiros.<sup>262</sup>

Na proposta do SINAVAL para o setor, vislumbra-se um orgulho verde-amarelo por ter o país o maior programa de investimentos *offshore* do mundo, priorizada aí a indústria naval brasileira, conforme se depreende do texto a seguir transcrito:

Só a Petrobras vai investir, até 2014, US\$ 108,2 bilhões na área de exploração e produção. Desse total, US\$ 78 bilhões serão aplicados no desenvolvimento da produção, o que inclui a construção de dezenas de sistemas submarinos como novas plataformas e dutos marítimos de escoamento de produtos. Há planos de encomendas navais da estatal em curso, como o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) para a construção de petroleiros, o Empresas Brasileiras de Navegação (EBN), para afretamento de navios a serem construídos por empresas nacionais, e o Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo (Prorefam). O fornecimento de novos petroleiros, embarcações de apoio marítimo, plataformas e sondas de produção estimulou a construção de 18 novos estaleiros no país, segundo o Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval). A carteira de pedidos nos estaleiros nacionais até 2014, segundo a entidade, soma 300 embarcações, é fortemente concentrada no atendimento da Petrobras e de outras empresas do segmento *offshore* e vai demandar investimento próximo a R\$ 10 bilhões. São mais de 50 encomendas de navios petroleiros e de produtos, cerca de 140 embarcações de apoio marítimo, oito cascos de navios-plataformas (FPSO), três plataformas, cinco navios porta-contêineres, dois graneleiros e cerca de 70 comboios fluviais e rebocadores. [...] A marca dessa nova etapa pode ser expressa no pacote de

---

em: 7 jun. 2013. A Coreia do Sul e a China são os países líderes com 67% de participação na construção naval mundial, principalmente de graneleiros e petroleiros. A tendência é de aumento da participação da China. O Japão representa 14% do total, especialmente com navios porta-contêineres. A Europa mantém uma participação de 4%, com foco em navios de passageiros e navios especiais. Os demais países, somados, representam 15% do total. Neste conjunto estão os Estados Unidos (navios militares), Cingapura (plataformas offshore), Índia e Brasil.

<sup>262</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **A indústria da construção naval e o desenvolvimento brasileiro**. 2010. p. 3. Disponível em: <<http://www.sinaval.org.br/docs/IndNaval-DesBrasil-2011.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

encomendas de embarcações de grande porte despachado pela Transpetro. O Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) contempla 49 navios em duas etapas, com entrega prevista até 2015. O programa inclui desde os gigantescos Suezmax, com capacidade para 1,05 milhão de barris e 157 mil toneladas de porte bruto (TPB), até navios para transporte de derivados claros (gasolina, diesel, querosene, nafta e óleo lubrificante) e gaseiros, com 4 mil TPB ou 7,2 milhões de litros.<sup>263</sup>

Nesse cenário, é importante salientar os objetivos do Conteúdo Local<sup>264</sup>, como política de governo criada em 2002 para o desenvolvimento da indústria nacional, geração de emprego, entre outras ações para dinamizar a economia.<sup>265</sup>

Outro aspecto que não pode ser olvidado alude ao desenvolvimento da navegação comercial, no ramo de turismo e lazer, haja vista o potencial da costa brasileira, também peculiar para a expansão da indústria náutica.

A análise do Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore ratifica essa assertiva:

A movimentação de cargas por navegação comercial também registra recuperação da demanda, com a retomada do comércio mundial, maior ritmo de produção nas fábricas, safra recorde de grãos e novos investimentos em infraestrutura. Com mais de 8 mil quilômetros de litoral e cerca de 40 mil quilômetros de rios e lagos navegáveis, o potencial náutico do Brasil é ainda subutilizado, mas já chama a atenção até mesmo de grandes fabricantes internacionais de iates e lanchas esportivas, que anunciam investimentos na construção de estaleiros no país.<sup>266</sup>

Ainda, os projetos que se desenham para a indústria do petróleo e gás brasileiros também devem abarcar investimentos em hidrovias. Vejamos:

<sup>263</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **Indústria naval**. Agosto 2010. p. 4-10. Disponível em: <[www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf](http://www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>264</sup> PETROBRAS. Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural. **Conteúdo Local**. 2004. Disponível em: <[http://www.prominp.com.br/portal/prominp/pt\\_br/conteudo-local/depth/1.htm](http://www.prominp.com.br/portal/prominp/pt_br/conteudo-local/depth/1.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2013. A cláusula de Conteúdo Local destes contratos estabelece que seja dada preferência à contratação de fornecedores brasileiros sempre que suas ofertas apresentem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes às de outros fornecedores convidados a apresentar propostas, aumentando, assim, a participação da indústria nacional, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural.

<sup>265</sup> CÂNDIDO, Keila. Entenda como funciona o modelo de partilha, adotado no Campo de Libra. **Revista Eletrônica IstoÉ Dinheiro**. 21 out. 2013. Disponível em: <[http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/132137\\_SAIBA+COMO+FUNCIONA+O+MODELO+DE+P+ARTILHA+ADOTADO+NO+CAMPO+DE+LIBRA](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/132137_SAIBA+COMO+FUNCIONA+O+MODELO+DE+P+ARTILHA+ADOTADO+NO+CAMPO+DE+LIBRA)>. Acesso em: 7 nov. 2013.

<sup>266</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **Indústria Naval**. Agosto 2010. p. 4. Disponível em: <[www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf](http://www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.



Há ainda o que o mercado chama de Promefinho: programa de renovação da frota hidroviária da estatal, destinado ao projeto de escoamento de etanol pela Hidrovia Tietê-Paraná. Lançado em março, o Promef Hidrovias prevê a construção de 80 barcas e 20 empurradores. As propostas técnicas de 13 empresas, recebidas no final de junho pela estatal, serão analisadas nos próximos dois meses. Na primeira fase do programa EBN, 19 navios estão contratados junto a empresas de navegação que irão construí-los – no caso de possuírem estaleiros próprios, como a Navegação São Miguel – ou mandar construir em outros estaleiros nacionais, como é o caso da Global Transportes Oceânicos e da Pancoast, entre outras. A previsão é que essas embarcações estejam em operação entre 2011 e 2014.<sup>267</sup>

Os portfólios dos estaleiros contemplam a construção de várias embarcações, entre elas:

Desde já, a Petrobras pretende aumentar essas contratações. ‘Encaminhamos para o mercado o EBN 2, que são mais 20 navios’, diz o diretor de abastecimento, Paulo Roberto Costa. Somado ao EBN 1, os dois programas totalizarão 39 embarcações. Costa lembra ainda os 49 navios encomendados pela Transpetro dentro do Promef. ‘A Petrobras tem hoje 88 navios de grande porte para serem construídos nos próximos anos, todos no Brasil.’ Dos 49 navios do Promef, 46 foram licitados. As encomendas acertadas somam US\$ 4,7 bilhões. Entre os estaleiros vencedores estão os fluminenses Mauá (que faz quatro e concorre nos três pendentes), Eisa Ilha (com quatro navios), Superpesa (três) e Rio Nave (cinco) e os pernambucanos Estaleiro Atlântico Sul (EAS), com 22 encomendas, e Promar, com oito pedidos. Com sede no Rio, uma nova unidade do Promar será construída em Pernambuco pelo STX Brazil Offshore (ex-Aker Promar), de controle coreano, com investimento de US\$ 100 milhões.<sup>268</sup>

Na linha das perspectivas aqui colocadas, o setor marítimo privado atenderá igualmente às demandas de renovação da frota da Marinha:

Há a Marinha, que acena com investimentos em ampliação da esquadra, além de armadores estrangeiros para atender o mercado brasileiro e outros. O Estaleiro Atlântico Sul lançou ao mar, em maio, o primeiro navio do Promef. A avaliação positiva [...] encontra respaldo na realidade. Estaleiros como o Eisa Ilha têm encomendas não só da Transpetro, mas também da Marinha, para quem o Eisa

<sup>267</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **Indústria Naval**. Agosto 2010. p. 4. Disponível em: <www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>268</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **Indústria Naval**. Agosto 2010. p. 12. Disponível em: <www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2013.

faz barcos-patrolha, e da Log-In, empresa privada de logística, que encomendou navios de carga.<sup>269</sup>

Vale registrar, ainda, que grande parte desses investimentos são provenientes do FMM) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a saber:

O investimento total é de US\$ 828,8 milhões, dos quais 90% financiados pelo banco com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM).<sup>270</sup> [...] O conselho diretor do Fundo da Marinha Mercante (FMM) aprovou prioridades para a construção de 253 navios, o que representa investimentos de R\$ 8,9 bilhões e outros R\$ 2,3 bilhões para a implantação e modernização de mais 15 estaleiros. Em meados de junho, uma nova lei autorizou a União a conceder até R\$ 15 bilhões aos agentes financeiros do FMM – os bancos federais – para viabilizar os projetos aprovados. [...] O BNDES conta com uma carteira de projetos contratados na área, de R\$ 11,4 bilhões, com recursos do FMM. Aí estão incluídos projetos do Promef 1 (da Transpetro), plataformas, navios de apoio, embarcações de navegação de interior e estaleiros. Desse total, restam R\$ 9,2 bilhões, que serão desembolsados em três anos. Na expansão da frota da Transpetro (Promef 1), foram licitados 23 navios-tanque. Os financiamentos do banco atingiram R\$ 4,7 bilhões, em fase de desembolso. Já o Promef 2 prevê a construção de 26 navios-tanque.<sup>271</sup>

Enfim, ressalta-se, a manutenção e a construção de plataformas e sondas para a prospecção de petróleo na área do pré-sal:

Além da construção de navios, o mercado de manutenção e construção de plataformas também agita o setor. A lesa, que cuida da manutenção e modernização de seis plataformas em operação na bacia de Campos e duas na bacia de Santos, integra o consórcio Quip, responsável por construir módulos da plataforma semissubmersível P-55 e da P-63, um navio-plataforma (FPSO). Ambas serão feitas no Rio Grande do Sul. ‘Os atuais contratos compõem uma carteira de aproximadamente R\$ 1 bilhão’, [...] um dos focos atuais é a produção de módulos para plataformas porque a empresa está fazendo este tipo de peça para a P-55. ‘Deveremos investir algo em torno de R\$ 30 milhões numa espécie de fábrica de módulos.’ [...] A P-55 e a P-63 têm valor de contrato de US\$ 2,9 bilhões. Há ainda 28 navios-sonda em licitação pela Petrobras, que

<sup>269</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **Indústria Naval**. Agosto 2010. p. 12-13. Disponível em: <[www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf](http://www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>270</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **Indústria Naval**. Agosto 2010. p. 12-13. Disponível em: <[www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf](http://www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>271</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **Indústria Naval**. Agosto 2010. p. 13. Disponível em: <[www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf](http://www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

serão construídos no Brasil, com entrega prevista entre 2013 e 2018 e valor avaliado pelo mercado em cerca de US\$ 25 bilhões. Até 2018, a Petrobras vai contratar 58 sondas. Muitas estão sendo encomendadas no exterior, enquanto a indústria nacional se prepara para responder às novas pressões de demanda. [...] até 2015 as necessidades de plataformas superam 140 unidades (incluindo as fixas, as de pernas tensionadas e os navios plataforma de produção) e colocam uma demanda de 491 barcos de apoio e especiais.<sup>272</sup>

De qualquer modo, como o país pretende ser mais um *player* neste competitivo setor, é importante considerar a experiência internacional, conforme preleciona Kubota:

A experiência internacional mostra que a estratégia de suprir o mercado doméstico – atualmente o caso brasileiro – pode servir como uma alavanca para o desenvolvimento setorial. Entretanto, a experiência do exterior também ressalta a importância de se buscar o mercado internacional, baseado em contínuo desenvolvimento tecnológico, aumento de produtividade e desenvolvimento de uma indústria de componentes. No momento em que a demanda doméstica oriunda do pré-sal diminuir, será fundamental que os estaleiros nacionais sejam competitivos internacionalmente. [...] novos competidores com custos reduzidos sempre surgem como uma alternativa para os armadores. As tendências – especialmente na Europa e Coreia do Sul – apontam para o crescimento da importância de práticas redutoras de redução de carbono, tais como uso de propulsão com motores elétricos.<sup>273</sup>

Na trilha de outros países que incentivaram o seu desenvolvimento econômico, percebe-se que o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC1)<sup>274</sup>, lançado em janeiro de 2007, foi o responsável por esse cenário, na medida em que incluiu a indústria naval como setor prioritário. Em 2008, o governo federal inseriu o setor na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

O PAC2<sup>275</sup>, por sua vez, deu continuidade aos projetos de infraestrutura em portos, em especial dragagens de aprofundamento, infraestrutura portuária e inteligência logística, terminais de passageiros, e em hidrovias, aí incluídas metas de

<sup>272</sup> SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **Indústria Naval**. Agosto 2010. p. 13. Disponível em: <[www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf](http://www.sinaval.org.br/docs/Valor-Setorial-IndNaval-Ago2010.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>273</sup> KUBOTA, Luis Claudio. **Nota técnica**. Indústria Naval: um cenário dos principais players mundiais. Brasília, janeiro 2013. p. 21. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130225\\_notatecnicadiset07.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130225_notatecnicadiset07.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

<sup>274</sup> BRASIL. Presidência da República. **Investimentos governamentais**. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 9 jun. 2013.

<sup>275</sup> BRASIL. Presidência da República. **Investimentos governamentais**. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 9 jun. 2013.

dragagem, derrocagem e sinalização, terminais hidroviários de carga e passageiros, e estudos hidroviários.

As indústrias brasileiras de transporte marítimo, turismo náutico e construção naval estão gerando emprego e renda, apesar de os incentivos fiscais serem insuficientes para tornar o setor mais atrativo aos investimentos privados, deixando-o aquém da demanda do setor aquaviário em específico, se considerados outros modais de transporte.

Também já se observa uma forte demanda em universidades e centros de pesquisa por desenvolvimento e inovação tecnológica para atender ao novo patamar de pesquisa, desenvolvimento e inovação para esses diferentes modais de transporte.

Por último, registre-se o objetivo de aumentar o número de embarcações da frota de bandeira nacional. A necessidade urgente de o país contar com uma frota própria de navios que atendam ao comércio interno e externo no contexto da globalização é premente.

Agora, um breve e apertado resumo, como nota do quanto pontuado neste derradeiro capítulo.

A análise primeira recaiu sobre o histórico constitucional, os incentivos e a incidência tributária na estrutura naval brasileira, os impactos econômicos externos e internos no processo de industrialização, e, ainda, as políticas de desenvolvimento, suas atribuições e respectivas formas de financiamentos.

O AFRMM foi definido como contribuição destinada à intervenção indireta da União no domínio econômico. A Lei n. 10.893, de 13 julho de 2004, por sua vez, traz as novas disposições que definem o fato gerador, a base de cálculo e os contribuintes, dispensando, assim, lei complementar para regulamentação dessas matérias.

Verificou-se que a política para o setor da marinha mercante sobre o FMM e o AFRMM tem no seu arcabouço legal a reserva de carga, a reserva de mercado, a redução de parte dos custos operacionais com a instituição do Registro Especial Brasileiro (REB), além da abertura aos investimentos estrangeiros e o fomento financeiro por intermédio da arrecadação da contribuição econômica destas exações fiscais.

Não obstante as grandes somas arrecadadas, conforme estampado na Ata n. 1, de 23 de janeiro de 2013, do TCU, ainda se verificam dificuldades para operacionalizar a arrecadação e a aplicação dos recursos pelo Departamento da Marinha Mercante – DEFMM. São problemas apontados desde 2002, sem, ainda, alcançar a sua plena efetividade.

A política do Conteúdo Local tem com objetivo incentivar a economia doméstica e assegurar a sua participação na construção naval de apoio marítimo no setor de petróleo e gás.

Os cenários e as perspectivas para o setor aquaviário, a partir das descobertas de petróleo e gás no pré-sal, na Amazônia Azul, indicam que o Brasil tem o maior programa de investimentos *offshore* do mundo, evidenciando, também, o horizonte que se desenha para a indústria naval nacional.

Ressalta-se, contudo, que essa política induz a iniciativas voltadas para a construção naval, mas tão somente ao apoio marítimo, vez que não trata o setor aquaviário como um todo, se consideradas as potencialidades naturais da navegação de cabotagem e interior. Essa constatação, contudo, permite inferir que não existem políticas de incentivos específicas para o desenvolvimento deste estratégico setor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerado o objetivo da presente dissertação, de lançar luz sobre o tema desenvolvimento da cabotagem e da navegação interior brasileiras, por meio do estudo dos principais aspectos históricos, doutrinários e jurídicos, especialmente dos incentivos fiscais, suas bases legais, e assim contribuir para o desenvolvimento deste importante segmento econômico, é chegado o momento de apresentar as notas finais da pesquisa até aqui empreendida.

Nesse intuito foram avaliados os impactos do transporte aquaviário na economia doméstica e as deficiências para fomento e desenvolvimento do setor nas operações realizadas pelos prestadores de transporte marítimo, sem o que não se conseguirá desobstruir o caminho nem alavancar a economia nacional no que se refere ao transporte marítimo de bens, mercadorias e pessoas dentro do território brasileiro.

A importância de se adentrar este tema reside justamente na complexidade do direito tributário e sua interconectividade legislativa nas relações jurídicas nacionais.

Por meio deste estudo, procurou-se demonstrar que há ausência de articulação e de representatividade institucional, como exemplo, a política tributária de incentivo fiscal, que não está destinando os devidos investimentos nos diversos modais de transporte brasileiro, entre eles, a cabotagem e a navegação interior.

Para atingir tais propósitos, na exposição do Capítulo 1, cuidou-se das particularidades do Direito Marítimo e da navegação marítima, destacando que as rotas marítimas foram o elo do desenvolvimento das civilizações a partir do comércio entre as nações. A segurança do mar era de interesse da maioria das nações que utilizavam o transporte marítimo. As normas internacionais se tornaram imprescindíveis e por isso, a criação da Organização Marítima Internacional (IMO), como um corpo internacional permanente, foi fundamental para a segurança marítima.

A Convenção das Nações Unidas de Direito do Mar, por sua vez, tratou de regulamentar o espaço marítimo ao estabelecer regras que regem todas as utilizações dos oceanos e seus recursos em nível mundial. Assim, movido pelo

motor da globalização, o Poder Marítimo distinguiu as estratégias comerciais das grandes nações.

No citado capítulo, tratou-se, ainda, dos aspectos históricos da construção naval e da cabotagem, com destaque para o divisor político-administrativo brasileiro, que culminou com a transferência da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, e a difícil situação econômica que assolava a Europa, valendo registrar aqui também a onerosidade da exação tributária que pesava sobre a Colônia.

Com a navegação interior, destacou-se a potencialidade hidrográfica do Brasil, a exploração das riquezas nacionais, a formação do mercado interno e a expansão dos complexos processos de articulação comercial, bem como os diversos planos e projetos políticos de integração nacional.

Colaboraram para o contexto histórico tanto o surgimento das companhias de navegação quanto os complexos processos de transporte interno com as expressivas e exponenciais diversidades econômicas atendidas pelos principais portos do Império. As subvenções na Era Imperial, desde o marco de abertura dos portos e a deficiência da navegação aquaviária do século XIX, bem como as formas de subsídios naquele período também tiveram as suas notas de análise.

O Capítulo 2 discorreu sobre o histórico da competência tributária dos estados-membros, a exoneração tributária no transporte aquaviário e na construção naval, a navegação de cabotagem e de interior e, por fim, a política de construção naval.

Nesse esforço de pesquisa, verificou-se que o imposto sobre a prestação de serviço de transporte interestadual e intermunicipal é, conforme o texto constitucional, de competência dos estados-membros. Os impactos dos tributos na navegação de cabotagem têm obstado, conforme analisado, o desenvolvimento deste importante modal de transporte.

Nesse quadro, percebe-se que os estados-membros não utilizam política tributária e há ausência desta unanimidade para que haja os devidos incentivos fiscais, especialmente o ICMS, incidente sobre a prestação de serviços de transporte de cargas e de passageiros no modal aquaviário, como instrumento de política de planejamento fiscal de fomento para desenvolver economicamente o setor da

navegação marítima.

Por sua vez, o transporte marítimo contempla os pagamentos de vários tributos, como ICMS, PIS e COFINS, o que o torna uma opção mais cara.

Além da ausência de uma política tributária adequada, há outros obstáculos e entraves que impedem o aperfeiçoamento da atividade e os investimentos nesse modal de transporte, valendo citar, a título de exemplo, a burocracia, a falta de embarcações, a falta de capacitação operacional, entre outros.

Também foi possível observar, ao longo da pesquisa, a existência de diversas políticas muitas vezes destoadas, se observado o verdadeiro potencial de desenvolvimento da frota da marinha mercante brasileira.

Atualmente, a indústria naval tenta converter o quadro ao consolidar um novo ciclo de integração e logística e, nesta direção, um fator favorável seria a redução da carga tributária do ICMS na cabotagem e navegação interior, que muito bem poderia impulsionar o transporte de bens na costa do território nacional.

Para instituir uma política de incentivos via competência dos estados-membros no sentido de reduzir as desigualdades regionais seria necessária uma política específica para desenvolver o setor aquaviário, discussão esta que ainda não se observou no Senado Federal, embora alguns setores como o aeroviário e o rodoviário possuam políticas de incentivo com redução da carga tributária.

Enquanto isso, no transporte aquaviário, as desonerações fiscais para a construção naval, bem como a criação do Fundo Garantidor da Construção Naval, demonstram-se insuficientes se considerado o potencial do setor.

Outro fator identificado na pesquisa alude à tributação e que onera sobremodo o custo do transporte de cabotagem é o elevado preço do combustível com a incidência do ICMS no abastecimento de navio de bandeira brasileira.

O imposto, de competência de estados-membros, traduz-se em alta carga tributária, não havendo qualquer política adequada para desoneração do *bunker* da cabotagem, em comparação ao utilizado pela navegação de longo curso, que recebe incentivos como a isenção de ICMS, PIS e Cofins na prestação de serviço de transporte.

O Capítulo 3 foi campo de análise do histórico constitucional, dos incentivos e da incidência tributária na estrutura naval brasileira, seus avanços e



retrocessos, momento em que se demonstrou a complexidade das bases legais que regulamentam o setor aquaviário, com destaque para a Lei n. 10.893, de 13 julho de 2004.

A Ata n. 1, de 23 de janeiro de 2013, do Tribunal de Contas da União, registra que os instrumentos de gestão do FMM e do AFRMM continuam extremamente ineficientes, apesar do aumento substancial nas arrecadações, justificando assim a indicação de que a política intervencionista do Estado depende de quantidade e de qualidade técnica e operacional.

O fato é que o potencial de desenvolvimento da cabotagem e navegação interior continua em total desvantagem se comparado à política para o setor aquaviário do petróleo e gás, com investimentos prioritários para as embarcações de apoio marítimo.

A política de Conteúdo Local estabeleceu que fosse dada preferência à contratação de fornecedores brasileiros, aumentando assim a participação da indústria nacional em bases competitivas, nos projetos de exploração e de desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural. O Conteúdo Local é a expressão das atuais alternativas adotadas como política pública de incentivo ao transporte aquaviário do petróleo e gás.

Nesse quadro, parte-se do pressuposto de que há política para uma nova era tecnológica, mormente quando se considera a vocação natural do país, de conexão com o novo contexto da globalização, todavia, não há priorização de incentivos para setores estratégicos como a cabotagem e a navegação interior.

Conforme analisado, há tentativas de corrigir os rumos do atual desenvolvimento da indústria brasileira, seja de transporte marítimo, seja de turismo, seja de construção naval, que estão gerando emprego e renda, mas a pesquisa apontou que os incentivos fiscais estão fragmentados e insuficientes, muito aquém do seu potencial.

De qualquer forma, nos centros de pesquisa (universidades) há uma forte demanda por desenvolvimento e inovação tecnológica, com grandes e certas chances de atender ao setor de transporte aquaviário.

Também se observou que as políticas públicas em favor da Amazônia Azul propiciam o ressurgimento da indústria naval brasileira. Ocorre que o Poder

Executivo e o Poder Legislativo, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, não priorizam incentivos fiscais para o transporte aquaviário, mostrando-se absolutamente inferiores se comparados àqueles dos setores aeroviário e rodoviário.

Apesar das tentativas nesse sentido, é importante o aumento no número de embarcações na frota de bandeira nacional, ou seja, diversidade de frota própria de navios que atendam ao comércio e destravem o setor de cabotagem e de navegação interior.

Juntando todos esses pontos, conclui-se que a hipótese da pesquisa foi confirmada, vez que se denota a relevância que o estudo dos principais aspectos jurídicos dos incentivos fiscais no transporte aquaviário de cabotagem e na navegação interior possuem para desenvolver o setor.

Verifica-se, por fim, a falta de uma política tributária adequada, de âmbito nacional, apta a integrar os setores da indústria naval e de transporte de cabotagem e navegação interior com outros importantes modais.

É preciso, portanto, içar as velas do desenvolvimento econômico, científico e tecnológico para atender à desejada sustentabilidade política e social, tão importante para os brasileiros.

Nesse cenário, são diversas as possibilidades de, por meio de incentivos fiscais, desenvolver efetivamente a navegação de cabotagem e interior do país.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. São Paulo: Método, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias**. 17 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

AMBIENTE BRASIL. **Transporte hidroviário**. Disponível em: <[www.ambientes.ambientesbrasil.com.br](http://www.ambientes.ambientesbrasil.com.br)>. Acesso em: 27 jun. 2013.

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Sinafresp, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARAT. Josef (Org.). **Logística e transporte no processo de globalização: oportunidades para o Brasil**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais – IEEI, UNESP, 2007.

BARBOSA, Daniela Ohana Lage Barros Mello. Os reflexos do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) na indústria do transporte marítimo e construção naval. In: CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Direito marítimo: temas atuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARBOSA, Rui. **Cartas de Inglaterra, 1896**, p. 105 *apud* GUIMARÃES, J. C. de Macedo Soares. Carta da Inglaterra, p. 53 In: CASTRO JÚNIOR. Osvaldo Agripino. Em busca da consolidação do poder marítimo. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito marítimo made in Brasil**. São Paulo: Lex, 2007.

BELLAN, Daniel Vitor. Contribuições de intervenção no domínio econômico. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, Dialética, n. 78, 2002.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Anuário Estatístico do Transporte Aquaviário – 2012. **Transporte na navegação de cabotagem**. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/Anuarios/Anuario2012/40.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Consulta para circularização**. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarAfretamentoRegistro.aspx>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12282](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12282)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Transportes**. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaodecontaspresidente/2011/Arquivos/ParteIV/4.22.1.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaodecontaspresidente/2011/Arquivos/ParteIV/4.22.1.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. Disponível em: <<http://bo.io.gov.mo/bo/ii/2007/30/aviso19-01.asp>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto n. 87.186, de 18 de maio de 1982**. Promulga a Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar, 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D87186.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D87186.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.142, de 30 de setembro de 1970**. (Revogado pelo Decreto-Lei n. 1.801/1980). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1142.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.100, de 7 de março de 1941**. Cria a Comissão de Marinha Mercante e dá outras providências. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3100&tipo\\_norma=DEL&data=19410307&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3100&tipo_norma=DEL&data=19410307&link=s)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.595, de 5 de setembro de 1941**. Altera o artigo 8º do Decreto-Lei 3.100, de 7 de março de 1941, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3595-5-setembro-1941-413588-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. **Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. **Lei n. 9.493, de 10 de setembro de 1997**. Concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, dispõe sobre período de apuração e prazo de recolhimento do referido imposto para as microempresas e empresas de pequeno porte, e estabelece suspensão do IPI na saída de bebidas alcoólicas, acondicionadas para venda a granel, dos estabelecimentos produtores e dos estabelecimentos equiparados a industrial. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9493.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9537.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de

constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

BRASIL. **Lei n. 10.233, de 5 junho de 2001.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2013. 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.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.893.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.893.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Lei n. 11.483, de 31 de maio de 2007.** Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Lei n. 12.507, de 11 e outubro de 2011.** Altera o art. 28 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para incluir no Programa de Inclusão Digital tablet PC produzido no País conforme processo produtivo básico estabelecido pelo Poder Executivo; altera as Leis nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, nº 11.482, de 31 de maio de 2007, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, e nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e revoga dispositivo da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12507.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar n. 24, de 7 de janeiro de 1975.** Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/lei-kandir>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Plano Brasil Maior:** Inovar para competir. Competir para crescer. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional das Águas. **A navegação interior e sua interface com o Setor de Recursos Hídricos.** Brasília, DF: ANA-CDOC, maio 2005. p. 17. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/planejamento/planos/pnrh/VF%20Navegacao.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Políticas de Infraestrutura**. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp\\_005\\_dime\\_nsaotatico\\_infra.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp_005_dime_nsaotatico_infra.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Conselho Nacional de Políticas de Integração de Transportes**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/52599>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **CTN questiona ICMS em transporte marítimo**. 17 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/noticia/conteudo/id/23613/module/default>>. Acesso em: 01 fev. 2013.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Breve histórico sobre a evolução do planejamento nacional de transportes**. p. 16-17. Disponível em: <[www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes](http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-de-transportes)>. Acesso em: 27 maio 2013.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria de Política Nacional de Transportes. **Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário**. Edição revisada. Brasília/DF, dezembro 2010.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Sistema de controle da arrecadação do adicional ao frete para renovação da marinha mercante – AFRMM**. Disponível em: <[www.mercante.transportes.gov.br/g36127/serlet/serpro.siscomex.merc](http://www.mercante.transportes.gov.br/g36127/serlet/serpro.siscomex.merc)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Transportes no Brasil: síntese histórica**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/60924>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Investimentos governamentais**. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 9 jun. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Secretaria Especial de Portos**. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. **Resolução n. 95, de 13 de dezembro de 1996**. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/Diversa/ResolSenadoFederal/Resolucao%2095-96.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Resolução n. 193-ANTAQ, de 16 de fevereiro de 2004**. Aprova a norma para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de cabotagem. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Resolucao193.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.936-9** - Paraná. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 19.09.2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493838>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 177137/RS** – Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF. Julgado em: 24.05.1995. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 182272/RJ** – Rio de Janeiro. Primeira Turma. Relator Ministro Garcia Vieira. Brasília, DF. Julgado em: 15.10.1998. Acesso em: 10 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 553**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=553.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ATA n. 1, de 23 de janeiro de 2013**. p. 113-114. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2013\\_1.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2013_1.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas União. **ATA n. 24, de 10 de julho de 2002**. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/sessoes/atas/repositorio\\_atas/AtasAntigas/802561.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/sessoes/atas/repositorio_atas/AtasAntigas/802561.PDF)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. **Transporte marítimo**. Disponível em: <<http://www.oit.org/public/spanish/index.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

BÚRIGO, Vandrê Augusto. **A natureza jurídica da isenção no sistema tributário nacional**: conceito e proposta normativa à luz da política jurídica. 2008. 114f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica)-Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, SC, 2008. Disponível em: <[http://www6.univali.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=581](http://www6.univali.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=581)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa de Integração Social – PIS**. Disponível em: <[http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Beneficios/pis/saiba\\_mais.asp](http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Beneficios/pis/saiba_mais.asp)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CÂNDIDO, Keila. Entenda como funciona o modelo de partilha, adotado no Campo de Libra. **Revista Eletrônica IstoÉ Dinheiro**. 21 out. 2013. Disponível em: <[http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/132137\\_SAIBA+COMO+FUNCIONA+O+MODELO+DE+PARTILHA+ADOTADO+NO+CAMPO+DE+LIBRA](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/132137_SAIBA+COMO+FUNCIONA+O+MODELO+DE+PARTILHA+ADOTADO+NO+CAMPO+DE+LIBRA)>. Acesso em: 7 nov. 2013.

CARRAZA, Roque Antonio. **ICMS**. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO, Leandro. **Fases da Segunda Guerra Mundial**. Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com/historiageral/fases-segunda-guerra-mundial.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 19. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito tributário, linguagem e método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008.

CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Direito marítimo made in Brasil**. São Paulo: Lex, 2007.

\_\_\_\_\_. Transporte marítimo e atividade aquaviária. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito marítimo made in Brasil**. São Paulo: Lex, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito regulatório e inovação na regulação de transportes e portos nos Estados Unidos e Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2011.

\_\_\_\_\_. Direito Marítimo, *Lex Mercatoria e Lex Maritima*: breves notas. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Direito marítimo: temas atuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_. **Segurança marítima e bandeiras de conveniência**. [s.d.], p. 2. Disponível em:

<[http://www.advocaciapasold.com.br/artigos/arquivos/artigo\\_seguranca\\_maritima\\_e\\_bandeiras\\_de\\_conveniencia\\_osvaldo\\_agripino\\_revisado.pdf](http://www.advocaciapasold.com.br/artigos/arquivos/artigo_seguranca_maritima_e_bandeiras_de_conveniencia_osvaldo_agripino_revisado.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

\_\_\_\_\_; BARROS, Ana Carolina Carvalho. A regulação da cabotagem no Brasil. Aspectos jurídicos destacados. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CHARNESKI, Heron. **Considerações sobre o adicional ao frete e a Lei 10.893/2004**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6158/consideracoes-sobre-o-adicional-ao-frete-e-a-lei-no-10-893-2004#ixzz2aqxpPRdL>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Os princípios gerais do sistema tributário da Constituição. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

COLLYER, Wesley O. **Lei dos portos: o conselho de autoridade portuária e a busca da eficiência**. São Paulo: Lex, 2008.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Princípios constitucionais tributários**. Disponível em:

<[http://www.oab.org.br/editora/revista/revista\\_06/anexos/principios\\_contitucionais\\_tributarios.pdf](http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_06/anexos/principios_contitucionais_tributarios.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

DE PLACIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. [Verbete: *exoneratio*]. 26. ed. rev. e atual. por Nagib Slaibi Filho, Gláucia Carvalho, 4. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DERZI, Misabel. Família e tributação. A vedação constitucional de se utilizar o tributo com efeito de confisco. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, FDUFG, v. 32, 1989. p. 153. Disponível em: <<http://www.derechoycambiosocial.com/revista002/tributos.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2013.



DINIZ, Marcelo de Lima Castro; FORTES, Felipe Cianca. Incentivos Fiscais no STJ. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Incentivos fiscais**: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP ED., 2007.

ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP, 2005.

F.PONTES JUS. **Normas infraconstitucionais**. 22 outubro 2009. Disponível em: <<http://fpontesjus.blogspot.com.br/2009/10/normas-infraconstitucionais.html>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

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

FONSECA, Luiz Henrique Pereira da.. **Organização Marítima Internacional**. Visão política de um organismo especializado das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1989. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/1113.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

FONSECA, Tiago Figueiredo. **Desenvolvimento da cabotagem no Brasil**: um estudo de caso de viabilidade do setor. 2009. 77f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia Logística)-Faculdade de Tecnologia da Zona Leste. São Paulo, SP, 2009. p. 43. Disponível em: <<http://www.poslogistica.com/web/TCC/2009-2/tcc-280.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

FREITAS, Clarisse de. **Navegação interior e cabotagem** – Brasil não tem política de desenvolvimento da marinha mercante. 28 jun. 2012. Disponível em: <<http://hidroviasinteriores.blogspot.com.br/2012/06/navegacao-interior-e-cabotagem-brasil.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

FRIEL, Ian. **The British Museum Maritime History of Britain and Ireland. c. 400-2001**. London: The British Museum Press, 2003.

GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GOULARTI FILHO. Alcides. **História econômica da construção naval no Brasil**: formação de aglomerado e performance inovativa. Santa Catarina. 2009. Disponível em: <[www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivo/00097d7022df9b491b1a9a37308ed2c15ae.doc](http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivo/00097d7022df9b491b1a9a37308ed2c15ae.doc)>. Acesso em: 2 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. A trajetória da marinha mercante brasileira; administração, regime jurídico e planejamento. **Revista do programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. São Paulo, PUC/SP, v. 21, n. 2 (38), 2010. p. 249. Disponível em: <[www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33\\_08-11.pdf](http://www.pucsp.br/brpos/exopol/downloads/33_08-11.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX**. 2010. p. 2. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/31.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

GUIA GEOGRÁFICO-BRASIL TURISMO. **Praias do Brasil**. Disponível em: <[www.brasil-turismo.com](http://www.brasil-turismo.com)>. Acesso em: 27 maio 2013.

HARADA, Kiyoshi. **Incentivos fiscais** – Limitações constitucionais e legais. 07/2011. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/a/5pf2/incentivos-fiscais-limitacoes-constitucionais-e-legais-kiyoshi-harada>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **Introduction to IMO**. Disponível em: <[www.imo.org/About/Pages/Default.aspx](http://www.imo.org/About/Pages/Default.aspx)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

JUSBRASIL. Rede de Ensino Luiz Flavio Gomes. **Qual a classificação e características do Poder Constituinte Derivado?** 2011. Disponível em: <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2540148/qual-a-classificacao-e-caracteristicas-do-poder-constituente-derivado>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

KENDALL, Lane C.; BUCKLEY, James J. **The business of shipping**. 7. ed. Centreville: Cornell Maritime Press, 2001.

KUBOTA, Luis Claudio. **Nota técnica**. Indústria Naval: um cenário dos principais players mundiais. Brasília, janeiro 2013. p. 21. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130225\\_notatecn icadiset07.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130225_notatecn icadiset07.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

LACHMANN, Marianne Von; CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **A navegação de cabotagem na visão dos transportadores**. O valor da cabotagem brasileira. Seminário Antaq, agosto 2009. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/SeminarioCabotagem/Palestra3.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

MARINHA DO BRASIL. **Amazônia azul**. O patrimônio brasileiro no mar. Disponível em: <[www.mar.mil.br/menu\\_v/amazonia\\_azul/html/definicao.html](http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/html/definicao.html)>. Acesso em: 01 jul. 2013.

MARINHA DO BRASIL. **Diretoria de Portos e Costas**. Disponível em: <[https://www.dpc.mar.mil.br/info\\_dpc/missao.htm](https://www.dpc.mar.mil.br/info_dpc/missao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

MARINHA DO BRASIL. **Regulamento do RPB-IMO**. Art. 1º. Disponível em: <[https://www.ccaimo.mar.mil.br/secimo/legislacao/rpbimo/regulamento\\_da\\_rpbimo](https://www.ccaimo.mar.mil.br/secimo/legislacao/rpbimo/regulamento_da_rpbimo)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de direito marítimo**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Barueri, SP: Manole, 2008. v. 1.

\_\_\_\_\_. Propriedade de navios e a adoção de bandeira de conveniência. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 69, out 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6840](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6840)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

MARTINS, Fran. **Contratos e obrigações comerciais**. 6. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A unanimidade consensual de Estados e Distrito Federal como requisito para concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS – Princípio constitucional fundamental para manutenção do pacto federativo, o que o transforma em cláusula imodificável da Lei Suprema - Parecer. **Revista de Estudos Tributários**. Porto Alegre, Síntese, n. 88, nov.-dez. 1998.

MARTINS, Rogério L. V. G. da Silva. A política tributária como instrumento de defesa do contribuinte. In: MARTINS, Ives G. S. (Org.). **O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado da Fazenda. **Sobre o CONFAZ** - Conselho Nacional de Política Fazendária. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.sefaz.mt.gov.br/portal/confaz/?acao=sobre>>. Acesso em: 18 de ago. 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de política do direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris/UNIVALI, 1998.

MENESCAL, Leonardo A. A guerra fiscal, desigualdades regionais e federalismo fiscal no Brasil. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010.

MIRANDA, José Benedito. ICMS. Benefícios fiscais. Disciplina constitucional. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 3080, 7 dez. 2011, p. 2-3. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20611>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

MOURA, Geraldo Bezerra de. **Direito da navegação**. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

PASOLD, Cezar Luiz. A configuração do Direito Portuário brasileiro: exercício de percepção jurídica e institucional. In: \_\_\_\_\_; CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de (Coord.). **Direito Portuário, regulação e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011.

PERRUPATO, Marcelo. **Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT**. [Palestra]. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/36391>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

PETROBRAS. Energia e Tecnologia. **Atuação no pré-sal**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/presal/>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

PETROBRAS. **Petrobras vai construir Centro de Excelência para a Indústria Naval no Brasil.** 8.05.2013. Disponível em: <[www.agenciapetrobras.com.br/materia.asp?id\\_editoria=63&id\\_noticia=975255](http://www.agenciapetrobras.com.br/materia.asp?id_editoria=63&id_noticia=975255)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

PETROBRAS. Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural. **Conteúdo Local.** 2004. Disponível em: <[http://www.prominp.com.br/portal/prominp/pt\\_br/conteudo-local/depth/1.htm](http://www.prominp.com.br/portal/prominp/pt_br/conteudo-local/depth/1.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico.** São Paulo: Dialética, 2002.

POGGIO, Guilherme. **Espaços marítimos** – Parte 2 e seu reconhecimento internacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <[http://www.abrapat.org.br/esp\\_mar\\_2.html](http://www.abrapat.org.br/esp_mar_2.html)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

PORTAL BRASIL. **Campo de Libra pagará mais de R\$ 1 trilhão ao Brasil, afirma Dilma.** 21 out. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/10/campo-de-libra-pagara-mais-de-r-1-trilhao-ao-brasil>>. Acesso em: 23 out. 2013.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.** Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/tributos/cofins.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

PORTOGENTE. Extinção do Lloyd Brasileiro. Disponível em: <[http://portogente.com.br/10136?id=%3A10136\\_](http://portogente.com.br/10136?id=%3A10136_)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

QUEIROGA, Andrezza. **Cabotagem avança 4% em 2012 se comparado o mesmo período de 2011.** Do total, 79% correspondeu a cargas de granel líquido. 01 jun. 2003. Disponível em: <<http://www.guiamaritimo.com.br/cabotagem-avanca-4-em-2012-se-comparado-o-mesmo-periodo-de-2011/>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

REZEK, José Francisco. **Direito dos tratados.** Rio de Janeiro: Forense, 1984.

ROCHA, Ariovaldo. Julho 2011. p. 2. **A nova industrial naval brasileira.** Disponível em: <<http://www.sinaval.org.br/docs/SINAVAL-Cenario2011-DemandaRH-Ago2011.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas.** São Paulo: Saraiva, 2008.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1.

SENADO FEDERAL. Projetos e matérias legislativas. **Projeto de Lei da Câmara n, 36, de 2013.** Altera a Lei n. 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências. Disponível em: <[www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=112976](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=112976)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

SILVA, Marcello Muniz da. **Análise da estrutura de financiamento à indústria naval no Brasil**. 2007. 346f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica)—Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2007.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. **Diferenças entre os contratos e convênios administrativos**. 10/2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21491/diferencas-entre-os-contratos-e-convenios-administrativos#ixzz2dWOibgCr>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

SILVA, Suely Braga da. **O Brasil de JK > 50 anos em 5: o Plano de Metas**. [s.d.]. Disponível em: <[www.cpdoc.fgv.br/produção/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas](http://www.cpdoc.fgv.br/produção/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. **A indústria da construção naval e o desenvolvimento brasileiro**. [Apresentação]. 2010. p. 16. Disponível em: <<http://www.sinaval.org.br/docs/IndNaval-DesBrasil-2011.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE NAVEGAÇÃO MARÍTIMA E DE APOIO. **Raio-X da frota brasileira na navegação de cabotagem**: principais empresas e suas frotas. Rio de Janeiro, 4 abril 2012. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/BoletimPortuario/FrotaApoioMaritimoDez2011.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

UNITED NATIONS. Conference on Trade and Development. **Review of Maritime Transport 2008**. Report by UNCTAD Secretariat. New York and Geneva: United Nations, 2008.

VACARI, Mariana Esteves. **Por que a cabotagem é pouco utilizada no Brasil?** 27 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.profissionaiscomex.com/profiles/blogs/por-que-a-cobotagem-pouco-utilizada-no-brasil>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

VALOR ECONÔMICO. **Fundo da Marinha Mercante receberá este ano R\$ 600 milhões do Tesouro**. 18 jul. 2012. Disponível em: <[www.valor.com.br/brasil/2755606/fundo-da-marinha-mercante-recebera-este-ano-r-600-milhoes-tesouro-r](http://www.valor.com.br/brasil/2755606/fundo-da-marinha-mercante-recebera-este-ano-r-600-milhoes-tesouro-r)>. Acesso em: 7 jun. 2013.

VERAX CONSULTORIA. Construção naval: breve análise do cenário brasileiro em 2007. Disponível em: <<http://www.veraxc.com/documentos/VX00-080825-ConstrucaoNaval-resumo.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

VIANA JUNIOR, Dorgival da Silva; OLIVEIRA, Carine Nunes de Albuquerque. **A inconstitucionalidade da atual regulamentação do conceito de atividade jurídica**. Inconstitucionalidade material e formal das Resoluções n. 4 do CNMP e n. 11 do CNJ. 08/2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8998/a>>.

inconstitucionalidade-da-atual-regulamentacao-do-conceito-de-atividade-juridica#ixzz2dWPZ9WkC>. Acesso em: 10 jun. 2013.

WEBJUR. **Capacidade tributária.** [s.d.]. Disponível em: <[http://www.webjur.com.br/doutrina/Direito\\_Tribut\\_rio/Capacidade\\_Tribut\\_ria.htm](http://www.webjur.com.br/doutrina/Direito_Tribut_rio/Capacidade_Tribut_ria.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

WEBJUR. **Processo legislativo.** Espécies normativas (art. 59 da CF). Lei Complementar. Disponível em: <[http://www.webjur.com.br/doutrina/direito\\_constitucional/processo\\_legislativo.htm](http://www.webjur.com.br/doutrina/direito_constitucional/processo_legislativo.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.