



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB
COMISSÃO DE DIREITO ADUANEIRO, MARÍTIMO E PORTUÁRIO
(CDAMP)

INDICAÇÃO Nº 09/2022

AUTOR DA PROPOSTA: MÁRCIO LADEIRA ÁVILA

RELATOR: PAULO FERNANDO PINHEIRO MACHADO

PARECER SOBRE A PROPOSTA OBJETO DA INDICAÇÃO Nº 09/2022

***Ementa:** Estudo sobre o Projeto de Lei nº 4.101/2020, de iniciativa do Deputado Lucas Gonzales (NOVO/MG), que altera a Lei nº 9.432/97 para revogar seus arts. 7º; 9º, I e 10, III, in fine, com vistas a possibilitar a participação de embarcações estrangeiras no transporte hidroviário.*

Palavras-chave: Transporte hidroviário. Embarcações estrangeiras. Projeto de Lei nº 4.101/2020. Lei nº 9.432/97.

SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO,

Cuida o presente parecer da análise do Projeto de Lei nº 4.101/2020, de iniciativa do Deputado Lucas Gonzales (NOVO/MG), que altera a Lei nº 9.432/97 para revogar seus arts. 7º; 9º, I e 10, III, *in fine*, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências, a fim de permitir o afretamento de embarcação “estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, navegação interior de percurso nacional e navegação de apoio marítimo”, assim como almeja retirar a exclusividade das Empresas Brasileiras de Navegação - EBNs de explorarem o transporte marítimo.

DOS APENSAMENTOS E DAS EMENDAS

2. Ao Projeto de Lei no 4.101, de 2020, foram apensadas duas proposições:

- O Projeto de Lei no 1.078, de 2021, de autoria do Deputado Danrlei de Deus, no qual “altera a Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que “dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, e dá outras providências”, a fim de disciplinar navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional”, com o objetivo de vedar a navegação interior por embarcações estrangeiras; e
- O Projeto de Lei no 1.809, de 2021, de autoria do Deputado Paulo Vicente Caleffi, que “altera a Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que "dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, e dá outras providências", a fim de vedar o afretamento de embarcação estrangeira por Empresa Brasileira de Navegação-EBN para operar na navegação interior de percurso nacional”.

3. Foram apresentadas, também, duas emendas, de autoria do Deputado Hugo Leal, ao Projeto de Lei no 4.101, de 2020:

- A Emenda 01 institui que o afretamento de embarcação estrangeira deve respeitar uma proporção, regulada pelo Poder Executivo, quanto a tonelage de porte bruto das embarcações de Empresa Brasileira de Navegação – EBN, nunca inferior a metade da tonelage de porte bruto das embarcações brasileiras, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente. Busca-se, portanto, resguardar proporcionalidade entre os investimentos da indústria naval brasileira e as embarcações eventualmente afretadas; e
- A Emenda 02 suprime o art. 1º do PL no 4.101, de 2020, que revoga o art. 7º e o inciso I do art. 9º da Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Essa supressão não se restringe apenas ao afretamento de embarcação

estrangeira, mas permite que empresas estrangeiras possam operar na navegação de cabotagem e na navegação interior de percurso nacional.

DO SUBSTITUTIVO DO RELATOR

4. A relatoria da matéria na Comissão de Viação e Transportes (CVT) da Câmara dos Deputados coube ao Deputado Paulo Guedes. Segundo o seu voto, a permissão de afretamento de embarcações estrangeiras, de forma indiscriminada, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, navegação interior de percurso nacional e navegação de apoio marítimo, traz consigo uma série de riscos, dos quais destacam-se três: o ambiental, o político (em relação à reciprocidade) e o econômico-industrial.

5. Nesse sentido, o relator votou pela aprovação do PL no 1.078, de 2021, do PL no 1.809, de 2021, das Emendas 1 e 2, e pela rejeição do PL no 4.101/2020, apresentando um substitutivo.

DA NOVA ORDEM GLOBAL

6. Conforme tivemos a oportunidade de explanar em maiores detalhes em nossa última obra, “A Diplomacia em um Mundo em Transformação”¹, a pandemia de COVID-19 desarticulou as cadeias produtivas e as correntes de comércio e investimento internacionais, levando a uma reorganização geopolítica da ordem global.

7. Essa reorganização geopolítica da ordem global estruturou-se, novamente, dentro da dinâmica de Guerra Fria, dividindo-se o globo em duas áreas de influência, qual seja um espaço marcado pelo pólo EUA-OTAN e outro pelo pólo Rússia-China. Nessa nova configuração, as correntes de comércio, investimentos e produção se realocam, desconstituindo a articulação de redes em um espaço antes global, para se reposicionarem em uma nova configuração espacial, com foco crescentemente regional e nacional, em um fenômeno que vem sendo batizado de “desglobalização”.

¹ PINHEIRO MACHADO, Paulo Fernando. **Centelhas de Tempestade: A Diplomacia em um Mundo em Transformação**. São Paulo: Saraiva Expressa, 2022.

8. Além disso, com a eclosão da guerra na Ucrânia, no início de 2022, o maior conflito bélico na Europa desde o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), a tônica da ordem global passou do tabuleiro comercial para o tabuleiro estratégico-militar. A crescente possibilidade de espraio do conflito e mesmo da utilização de armas de destruição em massa vem forçando o mundo a um rearranjo geopolítico profundo, com países de longa tradição de neutralidade, como por exemplo a Finlândia e a Suíça, reconsiderando suas posições e avaliando a possibilidade de se juntarem à OTAN. Em um cenário mundial marcado pela possibilidade premente de um conflito termonuclear, as necessidades de defesa e segurança se sobrepõem necessariamente àquelas afetas ao comércio e ao desenvolvimento.

DA DESGLOBALIZAÇÃO

9. Como tivemos a oportunidade de analisar recentemente em nossa coluna no Jota,² o movimento de “desglobalização” é marcado por um processo de reinternalização – ou de renacionalização – da produção. Esse movimento busca assegurar a continuidade da produção e do funcionamento das economias nacionais em face de um choque adverso externo, como uma guerra ou uma pandemia.

10. Nesse contexto, a busca por resiliência se sobrepõe à busca por eficiência, em um processo no qual Estados e empresas trabalham com cenários hipotéticos, nos quais a sua defesa implica na geração de excessos, de ineficiências e mesmo de deficits contábeis para se tornarem mais resilientes à fenômenos adversos. A tônica é a da preparação para a materialização do pior cenário, pela busca da redução absoluta das vulnerabilidades externas.

² PINHEIRO MACHADO, Paulo Fernando. “A Deglobalização e o Renascimento do Lloyd Brasileiro. Cenário internacional impõe a priorização da resiliência e da segurança nacional sobre a eficiência econômica”, *in* Diários de um Diplomata, **Jota**, 08 abr. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-deglobalizacao-e-o-renascimento-do-lloyd-brasileiro-08042022>

DA NECESSIDADE DE RECONSTRUÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL

11. Nesse cenário de desglobalização e de conflitos armados de grandes proporções, uma das maiores fragilidades externas do Brasil está na área de logística de transportes, em particular no transporte aquaviário. Como viemos alertando em nossa coluna no Jota,³ desde os anos 1960 o Brasil adotou como prioridade uma política de ocupação territorial da região centro-oeste com base na integração pelo transporte rodoviário, virando às costas para o Atlântico e abandonando a tradição marítima milenar que herdamos de Portugal. Em termos geopolíticos, o Brasil passou de potência marítima para potência terrestre, em um movimento de grande impacto econômico, político e cultural.

12. De mais importante a ser ressaltado aqui é o fato de que esse processo culminou, no final de década de 1990, com o desmantelamento da indústria naval no país, cujo acontecimento mais simbólico foi a extinção do Lloyd Brasileiro, companhia de navegação estatal que já teve a segunda maior frota mercante do mundo. É interessante observar que o chamado “boom das *commodities*”, com a imensa expansão da produção do agronegócio brasileiro, a partir da década de 2000, não foi acompanhada por uma reestruturação do domínio das cadeias logísticas, colocando o Brasil na difícil posição de ser o único país 100% cargo do mundo, isto é, o único país que apenas produz *commodities* mas não conta com embarcações próprias para transportá-las.

13. Em um primeiro momento, essa situação já havia colocado o Brasil na posição frágil de tomador universal de fretes no mercado internacional, isto é, o acesso da produção brasileira aos mercados consumidores, bem como o acesso do mercado interno aos insumos necessários à nossa produção, ficam inteiramente à mercê dos preços dos fretes, controlados por mercados e operadores estrangeiros, com interesses prioritários

³ PINHEIRO MACHADO, Paulo Fernando. “Brasil assumiu fragilidade logística ao virar as costas para tradição marítima”, in Diários de um Diplomata, *Jota*, 21 jan. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/brasil-assumiu-fragilidade-logistica-virar-costas-tradicao-maritima-21012022>

demasiado distantes para poderem demonstrar sensibilidade às nossas necessidades de desenvolvimento internas.

14. Com a pandemia de COVID-19, e a consequente entrada da sociedade internacional em uma Segunda Guerra Fria, que ameaçadoramente parece se tornar mais quente a cada dia, essa vulnerabilidade logística do Brasil tornou-se insuportável. Não apenas o país é vítima da volatilidade dos fretes internacionais, como também está sujeita a hipótese de que uma decisão geopolítica, tomada em um centro decisório longínquo, por motivos alheios aos interesses do nosso desenvolvimento nacional, possa simplesmente estrangular o nosso comércio exterior e mesmo as redes de transporte internas do país.

15. Para fazer face a essa possibilidade cada vez mais presente, de um conflito de grandes proporções, em que o país precise se posicionar de maneira firme para garantir o seu processo de desenvolvimento interno, urge reduzir ao máximo todas as vulnerabilidades externas e criar sistemas internos robustos e antifrágéis, que, em um primeiro momento, podem parecer não se justificar do ponto de vista contábil, mas que, sem dúvida, podem se mostrar de valor incalculável quando computadas as externalidades e os riscos de um ponto de vista econômico-estratégico.

16. Diante disso, o Brasil precisa urgentemente reconstruir a sua indústria naval, sem poupar esforços para que, em pouco tempo, tenha novamente uma das maiores frotas mercantes do mundo, garantindo que as decisões estratégicas acerca do controle logístico de nossa economia e das redes de integração nacional sejam tomadas dentro de um contexto e de um processo decisório que tenha a defesa do interesse nacional em primeiro lugar.

17. É importante ressaltar que não se está aqui a rejeitar a participação de embarcações estrangeiras, ou mesmo do capital estrangeiro em geral, no desenvolvimento nacional. Apenas se está a alertar para a configuração de um novo cenário global, nos quais os ditames de defesa e de segurança recomendam que a participação do capital internacional seja complementar e não estrutural na economia brasileira, em especial em áreas de alta sensibilidade estratégica, como na logística.

CONCLUSÕES

18. A conclusão inevitável do presente parecer é a de que o momento pelo qual passa a sociedade internacional não recomenda, em hipótese alguma, a transferência do controle de nossas cadeias logísticas para centros decisórios estrangeiros, longe do controle democrático da opinião pública brasileira, devendo o país, por uma questão de responsabilidade e de segurança, fazer todo o possível para proteger e incentivar a produção nacional, em especial fazendo renascer uma indústria naval completa em nosso país. A nossa própria sobrevivência como nação poderá, em um futuro muito próximo, depender desse esforço de agora.

19. Nesse sentido, o presente parecer está de acordo com a total rejeição do PL 4.101/2020. A recém editada Lei 14.301/22 (Programa de estímulo "BR do Mar") já trouxe diversas e profundas alterações na Lei 9.432 no que diz respeito à navegação de cabotagem. Salvo melhor juízo, a referida Lei, igualmente, aborda os temas tratados nas proposições e emendas ao PL 4.101/2020, disciplinando claramente as possibilidades de afretamento de embarcações estrangeiras, bem como a possibilidade de utilizar a tonelagem por EBN.

20. Com relação ao substitutivo apresentado, dessa maneira, o presente parecer acredita que, por uma questão de técnica legislativa, deva ele também ser rejeitado. Ainda que pudesse ser acolhido parcialmente (apenas na parte que rejeita o PL 4.101/2020), as proposições e emendas apresentadas devem necessariamente ser rejeitadas, uma vez que tais questões perderam o objeto com o advento da Lei 14.301/22. Para evitar uma confusão legislativa, assim, acredita-se que o melhor seria rejeitar igualmente o substitutivo, sem prejuízo de que novo PL seja apresentado, que não conflite com as disposições recém-aprovadas pela Lei 14.301/22.

21. Sugere-se, s.m.j., que o presente parecer seja encaminhado ao Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira, ao Presidente da Comissão de Viação e Transportes, Deputado Hildo Rocha, e ao Relator da matéria, Deputado Paulo Guedes.

É o parecer.

Curitiba, 11 de maio de 2022.

Paulo Fernando Pinheiro Machado
Relator