

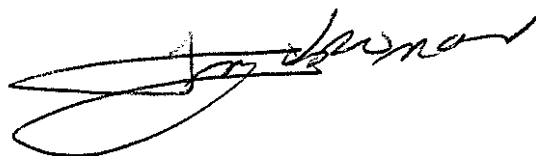
MENSAGEM Nº 443

PL. 4199/2020

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do § 1º do art. 64 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que "Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar e altera a Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968, a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004".

Brasília, 11 de agosto de 2020.



Brasília, 10 de agosto de 2020

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à consideração de Vossa Senhoria, a anexa proposta de Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República que institui o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR e altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, a Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968, e a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, com o objetivo de incrementar a oferta e a qualidade do transporte por cabotagem no país, aumentar a competitividade das empresas brasileiras de navegação, reduzir o custo logístico para o usuário do serviço e estimular o desenvolvimento da indústria naval nacional para a construção, jumborização, conversão, modernização, docagem e reparação embarcações de cabotagem e para a criação de dois cargos de Diretores ao quadro da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq e para a modificação das competências e estrutura do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.

2. A cabotagem é a navegação marítima realizada entre portos ou pontos localizados no território nacional brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores para o transporte de cargas. Embora o Brasil seja um país continental com quase 8 mil km de costa, a movimentação de carga nacional por este modo de transporte aquaviário representa apenas 11% de participação da matriz logística do país.

3. O transporte de cargas entre um ponto e outro do Brasil possui uma essência histórica majoritariamente rodoviarista, pois utiliza de forma expressiva o modal rodoviário para o transporte de cargas, perigosas ou não, por curtas ou longas distâncias, representando aproximadamente 65% do total das cargas transportadas no Brasil.

4. É cediço, entretanto, que o uso excessivo do modal rodoviário em longas distâncias implica em baixa produtividade no transporte de cargas, aumento nos custos de frete, super utilização desnecessária da infraestrutura rodoviária, gerando gastos expressivos para a União com manutenção das vias e viabilização de novas rotas, além de trazer consigo estatísticas negativas decorrentes dos altos índices de acidentes e mortes no trânsito causados por caminhões e índices também elevados na emissão de poluentes.

5. Diferentemente, o transporte aquaviário de cargas é comparativamente mais eficiente e de menor custo que o modal rodoviário ou ferroviário, pois possui como característica natural a desnecessidade de aportes de recursos públicos para viabilização da via, além de proporcionar maior segurança para o usuário do serviço, para a carga transportada e menor impacto ambiental.

6. Destaca-se que o modo de transporte aquaviário, em especial o transporte realizado por cabotagem, já vem crescendo nos últimos anos e atendendo à parcela das necessidades logísticas do país. Entre os anos de 2010 e 2018 foi registrado crescimento de 39,5% em toneladas, com destaque para o seguimento de carga containerizada, que apresentou expansão de 146% em número de unidades transportadas nesse mesmo período, segundo os dados estatísticos publicados pela Antaq.

7. Não obstante ao crescimento já registrado, vale observar que ainda há grande potencial de expansão para o transporte de cargas por cabotagem no Brasil.

8. Levantamento realizado pelo Ministério da Infraestrutura, no ano de 2019, permitiu a elaboração da seguinte visão geral da navegação de cabotagem brasileira: (**figura anexa**)

9. Boas práticas internacionais demonstram que uma participação eficiente da cabotagem na matriz logística de um país é alcançada com a adoção de medidas governamentais que garantam: i) eficácia da aplicação de normas locais para os operadores do comércio marítimo, ante a ausência de normas internacionais que previnam práticas anticoncorrenciais e predatórias ao comércio internacional; e ii) o distanciamento das condições de volatilidade dos preços dos fretes praticados no mercado internacional e da volatilidade da disponibilidade de embarcações/frota desse mercado para o mercado interno.

10. Essas garantias promovem segurança regulatória aos investidores privados para que constituam frota mercante, nacional ou estrangeira, atrelada ao país, de modo que esta frota esteja sempre disponível para proporcionar segurança ao usuário do serviço de transporte quanto à regularidade, estabilidade e previsibilidade de preços para o escoamento da sua carga, o que traz confiabilidade ao usuário na eficiência do modal aquaviário, fatores que, ressalta-se, o mercado internacional não consegue proporcionar ao embarcador e usuário do serviço nacional.

11. Deste modo, para incrementar a participação da cabotagem na matriz logística do Brasil e, conseqüentemente, para otimização do escoamento das cargas que abastecem o mercado interno brasileiro, de forma equilibrada e eficiente, é imprescindível a criação de uma política específica para o transporte de cargas por cabotagem, que garanta segurança regulatória para o transportador e confira confiabilidade ao usuário na eficiência do modal aquaviário.

12. Assim, para a formulação dessa política específica voltada a atender, de forma eficiente e equilibrada, a todos os intervenientes e interessados no serviço de transporte de cargas pela cabotagem brasileira, realizou-se diversas reuniões e debates contando com a participação e contribuições dos usuários dos serviços, dos transportadores, de representantes do poder público e privado, de entidades

17. Dentre as vastas inovações que o Programa BR do MAR traz para o setor, destaca-se, a permissão para que empresas brasileiras de navegação possam utilizar a frota das suas subsidiárias integrais no exterior para garantir a disponibilidade de frota no Brasil a custos adequados e mais próximos à realidade internacional.

18. Nessa estrutura, é prevista regra específica que determina a aplicação das regras trabalhistas do pavilhão da embarcação estrangeira para a tripulação da embarcação estrangeira afretada nos termos do Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR. Tal proposta tem como objetivo adequar as regras brasileiras às práticas internacionais, que garantem a aplicação das regras do registro da bandeira da embarcação às questões relacionadas às condições de trabalho, segurança e meio ambiente de trabalho.

19. Com esta regra, pretende-se assegurar maior disponibilidade de navios na costa brasileira para atender a demanda nacional, com baixo custo operacional, o que promoverá maior oferta de trabalho para os marítimos brasileiros e mitigará o problema do grande número de marítimos desempregados em nosso país.

20. Destaca-se que essa proposta tem arrimo em regras contidas em Convenções Internacionais ratificadas pelo Brasil (código de Bustamante) ou em vias de internalização no ordenamento jurídico nacional (Convenção Internacional sobre o Trabalho Marítimo - MLC/CTM-2006, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 65 de 17 de dezembro de 2019) e vem trazer maior segurança jurídica para o marítimo contratado para tripular embarcação com bandeira estrangeira e que está em atividade em águas brasileiras, além de garantir isonomia jurídica entre os tripulantes embarcados em um mesmo navio.

21. Em relação à tal ponto foram considerados os riscos decorrentes da aplicação de legislação nacional para o marítimo brasileiro e da legislação estrangeira para o marítimo estrangeiro, quando embarcados em uma mesma embarcação, optando-se, portanto, por garantir a isonomia jurídica entre eles e mais segurança jurídica ao operador do transporte e aos novos players que pretendem investir no Brasil, eliminando substancialmente a possibilidade de que demandas judiciais trabalhistas venham onerar os custos de operação do transportador.

22. Também permitir-se-á, como estímulo para que novos investidores participem da navegação de cabotagem dentro das regras brasileiras, que uma Empresa Brasileira de Navegação possa ser constituída no país utilizando como lastro de frota uma embarcação estrangeira afretada de acordo com as regras permitidas pelo BR do MAR, uma vez que a utilização dessas embarcações, no Brasil, observadas as condições estabelecidas no Programa, é de interesse público.

23. Paralelamente, por ato infralegal, o Ministério da Infraestrutura encaminhou proposta para a Câmara de Comércio Exterior (Camex) para a redução de alíquota de importação incidente sobre embarcações destinadas ao transporte de mercadorias (NCM - 8901.90.00) dos atuais 14% para 0%, tendo sido aprovada na 164ª Reunião do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior - Camex, na data de 5 de novembro de 2019. Ressalta-se que a redução de alíquota

31. Ressalta-se ainda que durante a realização dos estudos para a elaboração do texto final do presente Projeto de Lei diferentes atores, entre os quais, o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Economia, encaminharam proposta para ampliação do escopo do Programa "BR do MAR", de modo que ele passasse a contemplar o transporte de petróleo e seus derivados pela cabotagem.

32. Com isto, considerada a relevância social e econômica que o setor de petróleo e derivados representa para o país e tendo os elementos apresentados pelos diferentes atores, identificou-se a pertinência e a supremacia do interesse público na incorporação do setor em tela no Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - BR do MAR.

33. Além disso, esta proposta de Projeto de Lei contém outras medidas que estimulam a redução de burocracias e custos que, de uma maneira ou de outra, distanciam o embarcador da carga da navegação de cabotagem por excesso de despesas e complicações que não existem no transporte rodoviário.

34. Por último, é de extrema relevância para a reconfiguração da matriz logística do país e incremento da participação da cabotagem em sua reconfiguração, a proposta que permitirá a concessão de autorização de uso temporário de área portuária, dentro dos portos organizados, para consolidação de operações especiais que tenham como escopo a criação de serviços regulares para o transporte de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira.

35. Também é importante frisar que o incremento do transporte de cargas por cabotagem para longas distâncias não se distancia do anseio dos transportadores rodoviários, e sim, alinha-se à demanda desses transportadores. Essas medidas permitirão que o transporte rodoviário de cargas seja reconfigurado para atender transporte de curtas distâncias, cujo frete é mais atrativo e, ainda, proporcionará melhores condições de trabalho e qualidade de vida aos motoristas.

36. Com essas principais inovações e ajustes normativos trazidos no escopo do Programa de Estímulo à Cabotagem - BR do MAR espera-se, Senhor Presidente, que sejam solucionados os principais entraves que inviabilizam uma maior participação da cabotagem na matriz logística do país e, que, por uma razão ou outra, tem afastado o embarcador e novos investidores no transporte aquaviário de cargas, no Brasil.

37. Por estas razões, Senhor Presidente, acreditando-se na importância do transporte de cabotagem para o desenvolvimento de uma matriz de transportes mais eficiente, para redução dos custos logísticos, otimização dos recursos públicos nos investimentos em infraestrutura e incremento da participação privada nos projetos de infraestrutura logística, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) deliberou e opinou favoravelmente à qualificação e instituição da política federal de estímulo ao transporte de cabotagem, consubstanciada no programa de estímulo à cabotagem BR do MAR, como estrategicamente prioritária para o país e de relevante interesse público, tendo sido publicada a Resolução nº 70, de 21 de agosto de 2019 no Diário Oficial da União de 30 de agosto de 2019.

38. Destaca-se que o funcionamento e a dinâmica da cabotagem são

estruturados quase que exclusivamente com investimentos privados, portanto, eventual demora na tramitação e início da vigência de uma nova estrutura regulatória e uma novo marco legal que trará uma nova reconfiguração do funcionamento do mercado fará com que o investidor suspenda ou cancele projetos e investimentos até que a nova estrutura regulatória seja analisada e aprovada ao longo do processo legislativo ordinário no Congresso Nacional, o que refletirá em paralisação do mercado, com grande probabilidade de desequilíbrio na eficiência logística do país ao longo do transcurso do prazo do processo legislativo.

39. Nessa linha, sugerimos que este Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República seja encaminhado para o Congresso Nacional com pedido de urgência constitucional em sua tramitação, amparada no § 1º do art. 64 da Constituição Federal, pois está evidenciada e justificada a relevância e a urgência da proposta.

40. Destaca-se ainda que esta política já vem sendo elaborada pelo Ministério da Infraestrutura desde o primeiro trimestre de 2019, no entanto, por ter encontrado dificuldade no amadurecimento de parte das propostas iniciais e até que se chegasse a um alinhamento entre os Ministérios de proposta de transição gradual de políticas, que permitirá, de forma gradual e condicionada, o afretamento de embarcações estrangeiras a casco nu, com suspensão de bandeira, sem lastro em embarcações próprias, a sua tramitação se prolongou no tempo e o setor já vem sofrendo as consequências dessa demora.

41. Nesse sentido, ressalta-se a importância de que a nova política federal de estímulo à cabotagem, consubstanciada no Programa BR do MAR, seja aprovada e publicada, em sua integralidade, por meio de Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República, com pedido de tramitação com urgência constitucional, assegurando aos investidores e usuários desse serviço de segurança e estabilidade necessárias para a continuidade do crescimento deste serviço estratégico à economia nacional na matriz logística do país.

42. A respeito da alteração da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 se faz necessária a fim de repassar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT a responsabilidade por executar, direta ou indiretamente, obras portuárias, especialmente dragagens. A extinta Secretaria de Portos foi criada em 2007 em um contexto de necessidade do Governo Federal de retomar investimentos públicos nos Portos Brasileiros. Isso serviu de base para justificar que a Secretaria ficasse responsável por essa competência de natureza operacional. Esse esforço tem sido historicamente responsável por onerar o Ministério com atividades que não aquela que é a razão de ser desta instituição: a formulação e acompanhamento das políticas públicas.

43. A percepção atual é que esse formato é uma distorção que não se observa em outros setores de transporte sob a gestão do Ministério da Infraestrutura, os quais possuem as atribuições executórias sob gestão de autarquias especializadas: DNIT, Valec e Infraero.

44. Portanto, faz-se mister corrigir tal distorção, buscando imediata realocação das citadas competências em órgão com expertise para tal atividade: o

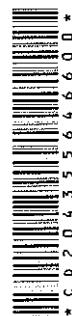


DNIT. A modificação em questão é premente justifica-se considerando as enormes demandas da infraestrutura de transportes nacional, que precisa de um Ministério que se concentre na formulação de políticas públicas que orientarão a expansão de seus setores tutelados.

46. Propõe-se também o acréscimo de dois cargos de Diretores ao quadro da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq, com o objetivo de fortalecer o processo decisório do ente regulador, de forma a proporcionar maior segurança jurídica ao setor, viabilizando investimentos no setor portuário e maior celeridade na tramitação processual.

48. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração do Projeto de Lei que submetemos à sua elevada apreciação e que sugerimos seja encaminhada às Casas Legislativas com pedido de urgência constitucional em sua tramitação.

***Assinado por: Tarcísio Gomes de Freitas, Paulo Roberto Nunes Guedes, Jorge
Antônio de Oliveira Francisco***



* C D 2 0 4 3 5 5 6 4 6 0 *