

## Desenvolvimento do transporte aquaviário

Autor/Bolsista: **IGOR MARQUES<sup>1</sup>**

Orientador: **Prof. Dr. EDUARDO ANTONIO TEMPONI LEBRE<sup>2</sup>**

### Resumo

O Brasil é considerado um país de dimensões continentais, a integração socioeconômica é um fator preponderante para os setores de desenvolvimento nacional a fim de promover e garantir em maior escala a circulação de capitais, bens e pessoas por toda a vasta extensão territorial brasileira. Diante deste cenário, verifica-se a nível nacional relevante preponderância do modal rodoviário de transporte de pessoas e cargas na matriz logística brasileira. Existem diversas outras modalidades transporte tais como ferroviário, dutoviário, aéreo e aquaviário que permanecem às margens da participação na movimentação de cargas e pessoas. Mundo afora, as tendências nacionais tem sido a aposta na multimodalidade, com largos investimentos em infraestrutura com a finalidade de integrar os mais variados modais com o intuito e aumentar a eficiência energética e, por consequência, melhor gerir recursos naturais, pessoal, reduzindo custos e elevando a qualidade no serviço e no bem-estar em geral. A presente pesquisa tem por objetivo confrontar o paradigma histórica e politicamente assentado nesta preferência pelo transporte terrestre por rodovias, mediante a verificação da **viabilidade jurídica** da implantação da prestação do serviço de transporte aquaviário de passageiros e cargas leves na navegação de cabotagem brasileira, inclusive veículos. Tendo em vista a concentração demográfica no litoral brasileiro, parte-se do pressuposto de que o modal aquaviário apresenta grande eficiência energética, ou seja, menor consumo de combustível por tonelada transportada; menor emissão de poluentes; e melhor relação entre capacidade de carga/espaco físico ocupado. É, portanto, imprescindível pesquisar a viabilidade prática para implantação de sistemas de transporte que abarquem, tanto quanto possível, a utilização do modal aquaviário, sem perder de vista a diretriz da multimodalidade, a fim de promover a integração dos diferentes modais de transporte com vistas a potencializar a eficiência energética, reduzir a emissão de poluição e, sobretudo, preservar o bem-estar social e fomentar a economia.

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

---

<sup>1</sup> Aluno do Curso de Graduação em Direito. Tipo de Bolsa: PIBIC/VOLUNTÁRIO. Instituição: UFSC/DEPARTAMENTO DE DIREITO DO CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS/Laboratório de Estudos em Direito Aquaviário e Ciência da Navegação. Áreas do conhecimento: Planejamento Urbano e Regional; Direito; Ciências Náuticas.

<sup>2</sup> Doutor em Filosofia e Teoria do Estado e do Direito (UFSC). Mestre em Direito do Trabalho (PUCSP). Especialista em Direito e Gestão de Empresas (UFSC). Bacharel em direito (PUCSP). Professor das disciplinas de Direito Processual do Trabalho e Direito Aquaviário do Centro de Ciências Jurídicas (UFSC). Coordenador do Laboratório de Estudos em Direito Aquaviário e Ciência da Navegação dos Núcleos AQUASEG e AQUALAB (UFSC). Conductor de Embarcação de Estado no Serviço Público (ECSP/DPC). Aquaviário habilitado (MAC/DPC).

## **Introdução**

O Brasil é um país de elevada extensão territorial, considerado o quarto maior do mundo em áreas contínuas, representa 1,7% das terras emersas e ocupam 47% do território da América do Sul, de seus 8.515.767 km<sup>2</sup> de área total, 55.352 km<sup>2</sup> são águas territoriais. Seu litoral, banhado pelo Oceano Atlântico, apresenta uma linha costeira de aproximadamente 7.491 km de extensão e suas vias navegáveis interiores<sup>3</sup> compõe uma malha de 20.956 km economicamente explorada, dos quais – segundo dados de 2012 da ANTAQ (Agência de Transportes Aquaviários) – 19.764 km foram utilizados para transporte de carga e 6.360 km para o transporte misto de passageiros e cargas – 1.192 km utilizados exclusivamente no transporte misto.<sup>4</sup>

Em que pese o fato desses dados representarem considerável aumento em relação ao estudo anterior – o qual indicava 13.000 km de vias exploradas – ainda representam somente 49,9% de exploração da malha de hidrovias interiores, segundo a malha prevista pelo Plano Nacional de Viação – PNV (anexos da Lei 5.917/73), que é de 41.994 km. De igual modo, observa-se que daquele total efetivamente navegado em hidrovias interiores, apenas 1.192 km correspondem ao transporte de passageiros e cargas leves.

No âmbito da navegação marítima tem-se o modal marítimo como principal meio utilizado para o comércio exterior. Em 2012, segundo o MDIC, a tonelagem exportada por essa via representou 96% do total, e 89% do total importado pelo Brasil. A navegação de cabotagem transportou em 2012 138,6 milhões de toneladas de mercadorias, dos quais a carga geral solta e a carga geral containerizada representam 3,5% e 5,1%, respectivamente, estes dados refletem a incipiência do transporte marítimo brasileiro no que se refere ao transporte de cargas em geral (não granéis) e ao transporte de passageiros, na navegação de cabotagem. Saliente-se que, apesar de a população brasileira estar demograficamente concentrada na faixa litorânea, sequer há estatística quanto ao transporte de passageiros via navegação marítima de cabotagem, uma vez que este modal não é definitivamente utilizado para o transporte intermunicipal ou interestadual de passageiros, restringindo-se em poucos casos à navegação de travessia e, sobretudo em hidrovias interiores na região Norte.

Apesar do alto índice demográfico nas faixas litorâneas, das boas condições de navegabilidade que apresenta a maior parte da costa brasileira, é, contudo, notória no Brasil a predominância do modal de transporte rodoviário, seja no transporte de cargas ou de passageiros. No que se refere a cargas, o modal rodoviário representa 58% do total movimentado no país, contra 25% por ferrovia, 13% aquaviário, 3,6% por dutos e 0,4% por modo aéreo<sup>5</sup>. Em 2008 o transporte rodoviário regular, em comparação ao aéreo, foi

---

<sup>3</sup> A navegação interior é sistematizada como a navegação que transcorre em hidrovias interiores e pode ser realizada em hidrovias em interiores, em percurso nacional ou internacional. O conceito de navegação interior também se evidencia nos sistemas que consideram a zona marítima nos termos de análise específica. (Octaviano Martins, Eliane Maria. Curso de Direito Marítimo, volume I: teoria geral. 4. Ed. Barueri: Manole, 2013. Pg. 93)

<sup>4</sup> Realizado por embarcações que transportam conjuntamente passageiros e cargas.

<sup>5</sup> BRASIL. Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT).

responsável por cerca de 71% do total dos deslocamentos interestaduais e internacionais de passageiros, sem mencionar o transporte fretado que corresponde a 22.870 veículos habilitados, que transportam anualmente mais de 11 milhões de passageiros e representam mais de R\$ 734 milhões anuais em negócios para as empresas.<sup>6</sup>

Por outro lado, estudos comprovam a melhor eficiência do modal aquaviário face aos modais rodoviário e ferroviários. O modal aquaviário apresenta superior eficiência energética, ou seja, menor consumo de combustível por tonelada transportada; menor emissão de poluentes; e melhor relação entre capacidade de carga/espço físico ocupado. É, portanto, imprescindível pesquisar a viabilidade prática para implantação de sistemas de transporte que abarquem, tanto quanto possível, a utilização do modal aquaviário, sem perder de vista a diretriz da multimodalidade, a fim de promover a integração dos diferentes modais de transporte com vistas a potencializar a eficiência energética, reduzir a emissão de poluição e, sobretudo, preservar o bem-estar social e fomentar a economia.

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

### **Objetivos e Metodologia (material e métodos)**

O estudo da viabilidade jurídica da implantação de um sistema de transporte marítimo de passageiros e cargas leves importa em um rompimento crítico à atual predominância no Brasil pelo modal de transporte rodoviário. A fim de transpor esta atual concepção amplamente difundida faz-se necessária a análise do modal aquaviário em seus diversos aspectos. Com esta finalidade, a presente pesquisa teve início abordando a importância histórica e econômica da atividade da navegação. Bem como o quadro atual dos modais brasileiros, relevando o fator da predominância rodoviária, verificando a existência de modelos de transporte aquaviário em operação em hidrovias, sobretudo no Norte do país, a fim de evidenciar a exploração deste modal de transporte de passageiros na navegação interior e não exploração do mesmo na navegação de cabotagem.

Após, debruçou-se, a partir de estudos já realizados pelo AQUALAB, sobre aspectos sobre a viabilidade econômica do modal aquaviário (eficiência, meio-ambiente, custos), também sobre as características e peculiaridades da costa brasileira, contrapondo-se às características da costa de países onde já se utilizam deste modal para transporte de passageiros, aspectos gerais destes sistemas já implantados, a fim de compará-las e demonstrar as condições de navegabilidade da costa brasileira para a específica finalidade de transporte de

---

<sup>6</sup> Sistema de Controle de Fretamento Contínuo e Eventual ou Turístico – SISFRET e Sistema de Autorização de Viagem – SISAUT.

passageiros e cargas leves. Superados estes pontos introdutórios e de contextualização, o objetivo central refere-se à questão jurídica no ordenamento brasileiro, pesquisa da legislação de regência acerca das atribuições e competências hierárquicas, por parte da União, mediante a Administração Pública no que se refere à concessão de outorgas para exploração comercial de linhas de transporte marítimo de passageiros e cargas leves. A quem cumpre conceder, fiscalizar e regulamentar o transporte aquaviário de passageiros na navegação de cabotagem? Em qual esfera? União, Estados ou Municípios?

Finalmente, a pesquisa passou pela questão concernente aos requisitos e procedimentos necessários para exploração da atividade objeto por EBN (Empresa Brasileira de Navegação), outorga concessão da prestação de serviço, bem como a construção, aquisição e afretamento de embarcação, bem como a autorização e concessão para exploração de instalações portuárias segundo a recente Lei dos Portos (Lei n. 12.815/2013).

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

E, como fontes secundárias, a doutrina que trata da matéria do direito aquaviário.

**Para a consecução dos objetivos, a pesquisa deve seguir determinados passos, a saber:**

**A.** identificação da matéria objeto do estudo, com a catalogação, seleção e leitura de reconhecimento e seletiva de livros, periódicos e consulta à internet;

**B.** leitura crítica e interpretativa, com fichamento, do material bibliográfico e documental encontrado;

**C.** problematização e redação do texto, com citação das fontes pesquisadas.

## **Resultados e discussão**

Defende-se a utilização do vasto mar territorial brasileiro como via de transporte de cabotagem de passageiros e cargas leves com a utilização de embarcações *Ferry RO-PAX*, as quais permitem esta modalidade mista de transporte. Como se encontra em diversos países europeus e da própria América Latina (Argentina e Uruguai), o modal aqui defendido é altamente difundido, obtendo cada vez mais retorno de investimento. Devido à concentração populacional brasileira sediar-se no litoral, mostra-se esse tipo de transporte adequado tanto pelo viés da mobilidade quanto pela economia e sustentabilidade.

## **Conclusões**

Para além das conclusões já firmadas nas prévias pesquisas desenvolvidas pelo AQUALAB, abrangentes de aspectos de desenvolvimento sócio-econômico do Brasil e pelas quais se concluiu pela existência de um longo período de estagnação do desenvolvimento deste setor econômico importante, devido à falta de investimentos em infra-estrutura e o alto custo dos tributos. Ainda assim, com todas as carências do setor, o modal em questão é uma alternativa mais barata para o transporte de passageiros e cargas leves entre os portos. A questão é que, para real viabilidade de investimentos no setor e, sobretudo, no transporte de passageiros e cargas leves, faz-se necessário um respaldo político estratégico para o setor aquaviário, caso contrário, a iniciativa permanecerá acomodada no modal rodoviário e na custosa exploração da malha viária nacional.

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

Como resultado da pesquisa acerca da viabilidade/possibilidade jurídica de implementação do transporte de passageiros e cargas leves na navegação de cabotagem, verificou-se a existência de todo respaldo jurídico no que concerne à regulação na outorga, legislação federal que atribui à ANTAQ competência para editar normas nesta área, da prestação de serviço de transporte aquaviário, envolvendo toda a esfera da Empresa Brasileira de Navegação, afretamento de embarcações e Registro Especial Brasileiro, contratos de transporte, bem como a linha de crédito para construção naval. No entanto, em sede administrativa, nos âmbitos das atribuições da ANTAQ, há neste órgão apenas a Resolução 2.510/2012 - que regula o acesso ao mercado de transporte aquaviário e estabelece critérios para obter a outorga de autorização para operar no transporte aquaviário (na modalidade de longo curso e cabotagem) – ocorre que, referida norma não trata especificamente da questão do transporte de passageiros, deixando uma “lacuna” a ser preenchida, já que modalidade específica de transporte aqui proposta demanda

padrões técnicos próprios: operacionais, de gestão, segurança, prevenção de acidentes e danos ambientais. Neste mesmo sentido, há ainda nos quadros de resoluções da ANTAQ a Resolução nº 1886/2010, que vem a determinar o arquivamento da proposta de norma para disciplinar a outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros nas navegações de longo curso e cabotagem em decorrência da inexistência de demanda, devendo a Superintendência de Navegação Marítima e de Apoio manter o acompanhamento da evolução do mercado de transportes de passageiros por via marítima, de modo a orientar a eventual retomada do processo de aprovação da Norma pela Diretoria Colegiada.

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

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

### **Referências**

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO. Lei de Criação, Regulamento, Regimento Interno.  
<http://www.antaq.gov.br/Portal/Institucional.asp>  
\_\_\_\_\_. Medidas para fomentar o transporte aquaviário no tocante às navegações de cabotagem e interior, assim como no âmbito dos portos. Brasília: ANTAQ, 2007.
- \_\_\_\_\_. Panorama aquaviário: ANTAQ. Brasília: ANTAQ, 2007.
- BOTELHO, Martinho Martins. Coletânea de Legislação Brasileira de Direito Marítimo e Portuária. Lex Editora S.A. São Paulo, 2008.
- BRASIL. Lei 3381 DE 24 DE ABRIL DE 1958. Cria o Fundo da Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. LEI Nº 10.893, DE 13 DE JULHO DE 2004: Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante – FMM e dá outras providências. Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. Lei 556 de 25 de JUNHO de 1850. CÓDIGO COMERCIAL DE 1850. Parte não revogada. Livro II, relativo ao comércio marítimo.

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

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

\_\_\_\_\_. Lei 9.611/98. Dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas.

\_\_\_\_\_. Lei 9.537. LESTA.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2596.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2596.htm).

Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.

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

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

Antaq, 2012. *Panorama da Navegação Marítima e de Apoio*. [Online] Available at:

<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/BoletimPortuario/PanoramaNavegacaoMaritimaApoio2012.pdf>

[Accessed 25 março 2014].

Antaq, 2013. *Carta de Serviços*. [Online]

Available at: [http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Carta\\_de\\_Servicos\\_2013v2.pdf](http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Carta_de_Servicos_2013v2.pdf)

[Accessed 27 março 2014].

BRASIL. Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT).

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

Ministério dos Transportes, 2013. *Plano Hidroviário Estratégico*. [Online]

Available at: <http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1381776889.pdf>

[Accessed 28 março 2014].

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