

COMENTÁRIOS SOBRE OS REGIMES DE NAVEGAÇÃO DA LEI Nº 9.432/97

JONAS SOARES DOS SANTOS FILHO*
Administrador

SUMÁRIO

Introdução
Diferenciação entre navegação de mar aberto e navegação interior
Comentários aos tipos de navegação previstos na Lei nº 9.432/97
 Navegação de longo curso
 Navegação de cabotagem
 Navegação de apoio marítimo
 Navegação de apoio portuário
 Navegação interior
Resolução de problemas na classificação do tipo de navegação
Conclusão

INTRODUÇÃO

Um setor por onde passam 95% do comércio exterior brasileiro tem fundamental importância no fluxo comercial pátrio. Mas, por incrível que pareça, podemos certamente afirmar que os regimes de navega-

ção definidos na lei de ordenação do transporte aquaviário, a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, ainda trazem muitas dúvidas para as pessoas que labutam na área.

Assim, o escopo deste breve artigo é compor uma análise das definições e aplicações dos principais regimes de navega-

* Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq.

ção, quais sejam as navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário e a navegação interior.

O trabalho está dividido, primeiramente, na diferenciação entre a navegação de mar aberto e a navegação interior. Posteriormente, faremos os comentários propriamente ditos aos regimes de navegação previstos na Lei nº 9.432/97 e, finalizando, temos alguns exemplos de resolução de problemas na classificação de regimes de navegação, além de uma breve conclusão.

A relevância deste artigo é buscar, com essa breve contribuição, difundir a hermenêutica sobre o tema, visando trazer maior eficiência na realização do interesse público junto com maior satisfação dos interesses privados, alcançando, assim, a proteção dos investimentos necessários e a promoção do bem-estar dos consumidores e usuários, intensificando o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

DIFERENCIAÇÃO ENTRE NAVEGAÇÃO DE MAR ABERTO E NAVEGAÇÃO INTERIOR

Para realizarmos tal diferenciação, utilizaremos a conceituação legal, oriunda do Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998 (que regulamenta a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional). Conforme definições constantes do Art. 3º do já citado decreto, a navegação de mar aberto é aquela realizada em águas marítimas consideradas desabrigadas, podendo ser de longo curso, de cabotagem e de apoio marítimo.

Já a navegação interior é aquela “realizada em hidrovias interiores, assim considerados rios, lagos, canais, lagoas, baías, angras, enseadas e áreas marítimas consideradas abrigadas”. É citada, no parágrafo único deste artigo, a definição legal constante

da Lei nº 9.432/97 de navegação de apoio portuário, que veremos mais adiante.

É importante observar que o decreto estabelece como “de mar aberto” a navegação de longo curso, de cabotagem e de apoio marítimo.

COMENTÁRIOS AOS TIPOS DE NAVEGAÇÃO PREVISTOS NA LEI Nº 9.432/97

Navegação de longo curso

A navegação de longo curso é, conforme o inciso XI do Art. 2º, da Lei nº 9.432/97, “a realizada entre portos brasileiros e estrangeiros”. Relativamente de fácil identificação, refere-se ao transporte comercial de cargas (granéis, contêineres, veículos, passageiros, carga de projeto etc.) entre países.

Diferentemente das navegações de cabotagem, apoio marítimo e apoio portuário, a navegação de longo curso é o único tipo de navegação que é – observados os acordos firmados pela União, sempre atendido o princípio da reciprocidade – aberto a empresas de navegação e embarcações de outros países.

Navegação de cabotagem

Quando temos uma navegação “realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores” (inciso IX, Art. 2º, Lei nº 9.432/97), temos a chamada navegação de cabotagem. Reservada a empresas brasileiras de navegação e a embarcações de bandeira brasileira, ela é essencialmente uma operação de transporte de cargas (da mesma forma que na navegação de longo curso, as cargas da navegação de cabotagem podem ser granéis diversos, contêineres, veículos, passageiros, carga de projeto etc.).

Devemos atentar que a navegação de cabotagem é essencialmente um transporte de cargas – essencialmente, isto é, na maioria das vezes, pois a lei não impôs tal condição. O que a lei fez questão de impor é que, pelo menos, um trecho percorrido pela embarcação deve ser realizado em vias marítimas – corretamente entendido como navegação de mar aberto. Então, num exemplo hipotético, um transporte comercial de sacas de arroz paletizadas, acondicionadas em um contêiner, realizado por embarcação oriunda do porto de Salvador para Itaparica (reparem, dentro da Baía de Todos os Santos), deve ser considerado – em que pese ser este um transporte de cargas que teria todas as características de cabotagem – como uma navegação interior.

Numa outra situação, o transporte de víveres para uma embarcação fundeada, por exemplo, na área do porto organizado é uma navegação de apoio portuário, pois refere-se a um apoio logístico. Necessário entender que este apoio logístico tem expressão previsão legal (Lei nº 9.432/97, em seu Art. 2º, inciso VII – que será analisada posteriormente), não se caracterizando, assim, como uma navegação de cabotagem.

Como um exemplo de navegação de cabotagem que não se enquadra como transporte de cargas comerciais, podemos citar o transporte de carga de projeto entre dois pontos do território brasileiro – mas desde que utilizada a via marítima.

Um destaque a ser dado é sobre a expressão – constante da definição legal – “entre portos ou pontos”. Vejam que o legislador não restringiu apenas o transporte entre portos. Quando o legislador acrescentou o vocábulo “pontos”, abriu amplas possibilidade de classificarmos como navegação de cabotagem sem necessidade de termos, obrigatoriamente, portos envolvidos. Assim, o transporte da quilha de uma embarcação de um estaleiro em Manaus para

um estaleiro no Rio de Janeiro, por exemplo, pode ser classificado como cabotagem.

Navegação de apoio marítimo

A navegação de apoio marítimo, de acordo com a conceituação da Lei nº 9.432/97, em seu Art. 2º, inciso VIII, é “a realizada para o apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos”. Ela é fruto, basicamente, da exploração de petróleo na plataforma continental.

Desmembrando sua definição, para melhor entendimento do que teve o legislador a pretensão de atingir, podemos preliminarmente afirmar que o “apoio logístico” envolve diversas atividades desenvolvidas pelas embarcações, tais como reboque e posicionamento de plataformas, suprimento de insumos para exploração de petróleo, abastecimento de combustíveis, lubrificantes, sobressalentes, água potável, manobra de espias, transporte de passageiros etc.

Continuando essa análise, verificamos também que temos três informações fundamentais para entendimento completo da conceituação de navegação de apoio marítimo: ela é prestada a embarcações e instalações, localizadas em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, desde que atuem em atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos.

Primeiramente, observamos que, além das instalações (que podem ser caracterizadas pelas plataformas de exploração), houve a citação concreta na lei do termo “embarcações”. Assim, o legislador abriu possibilidade para que seja prestado “apoio marítimo” também a embarcações – que, em sentido amplo, referem-se a quaisquer construções que se destinem à navegação, sejam elas adaptadas para se transformar em plataformas, sejam elas AHTS (reboque e posicionamento de plata-

formas), PSV (supridores), LH (manobra de espias), lanchas e catamarãs (transporte de passageiros) que atuem em pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos.

Além disso, percebemos que o conceito legal de navegação de apoio marítimo prevê sua prestação em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica. Faz-se mister definirmos o que significam as “águas territoriais nacionais” e a “Zona Econômica” a que se refere a lei.

De antemão, temos o entendimento que “água territorial” não se confunde com “mar territorial”, sob pena de se restringir demais sua amplitude. Além disso, caso fosse interesse do legislador não incluir, sob o regime de navegação de apoio marítimo, as águas no interior da linha de base do mar territorial, bastaria utilizar o vocábulo “mar”, ao invés de “água” (que efetivamente foi utilizado).

Então, as águas territoriais nacionais – que pertencem ao território brasileiro – seriam as águas interiores (os mares completamente fechados, os lagos, os rios, bem como as águas no interior da linha de base do mar territorial) e o próprio mar territorial (que compreende uma faixa de 12 milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral, conforme Art. 1º da Lei nº 8.617/93), somadas as águas que confinam com outras de Estados limítrofes e que pertencem à jurisdição de cada um deles.

Já a citada Zona Econômica compreende a Zona Contígua (a área de 12 milhas marítimas adicionais às 12 milhas marítimas do mar territorial, conforme Art. 4º da Lei nº 8.617/93), as 200 milhas marítimas da Zona Econômica Exclusiva (conforme Art. 6º da Lei nº 8.617/93) e, por que não dizer, a própria Plataforma Continental do Brasil (onde o Brasil exerce direitos de soberania para efeitos de exploração e aproveitamento de seus recursos naturais, conforme entendimento dos Arts. 11 e seguintes da Lei nº

8.617/93). Essas áreas citadas acima seriam as águas sob jurisdição nacional.

E, não menos importante, devemos analisar a extensão considerável da expressão “que atuem nas atividades”, escrita no texto legal. Oriunda do verbo “atuar”, significa – entre outros significados – exercer ação, influência, trabalhar. Está conjugada no presente do subjuntivo (“que eles atuem”). Essa conjugação verbal – presente do subjuntivo – indica um fato presente, porém incerto ou duvidoso.

A utilização do presente do subjuntivo “que atuem” pode-se transformar em uma locução verbal subjuntiva: “que esteja atuando”. Neste caso, significa que é necessário que a embarcação ou instalação esteja atuando no momento que recebe o apoio logístico. Logo, a embarcação (ou instalação), em princípio, precisa estar, no exato momento em que estiver recebendo o apoio logístico, efetivamente atuando na pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos.

Mas, sem dúvida, essa seria uma interpretação em sentido estrito (muito estrito, por sinal) da lei, haja vista a utilização de um tempo verbal que tem presente em sua utilização o incerto, a dúvida. Em alguns casos, dependendo do estudo da situação envolvida, podemos verificar a prestação do apoio marítimo sem que esteja, no momento, efetivamente, atuando. Por exemplo, um AHTS pode, numa situação hipotética, estar com algum defeito técnico que o impossibilite de prestar momentaneamente o apoio logístico e, por isso, recebe um outro apoio logístico (suprimento de materiais, transporte de técnicos etc.) para seu reparo. Entendemos que esse segundo apoio logístico, em sentido amplo, pode ser caracterizado como apoio marítimo. Ou, num outro exemplo hipotético, um PSV estar retornando de viagem de apoio logístico a uma plataforma e receber um suprimento de água potável para sua própria utilização.

Portanto, acreditamos que qualquer operação marítima que se enquadre como apoio logístico a uma embarcação ou instalação, desde que essas tais embarcações ou instalações atuem (estejam elas efetivamente atuando no momento em que recebam o apoio logístico ou não) em atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos e estejam localizadas em águas territoriais nacionais (águas internas, mar territorial, Zona Contígua e ZEE), pode ser enquadrada como navegação de apoio marítimo.

Navegação de apoio portuário

Já a navegação de apoio portuário, observando as definições da Lei nº 9.432/97, em seu Art. 2º, inciso VII, é “a realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias”. Ela é fruto direto das necessidades logísticas envolvidas no desenvolvimento das atividades de um porto relativas a instalações portuárias e embarcações que realizam suas operações em portos, ou seja, também podemos entender o “apoio portuário” como um apoio logístico.

Seguindo o mesmo raciocínio anterior, desmembrando sua definição legal perceberemos – primeiramente – que ela é realizada exclusivamente (ou seja, unicamente) nos portos e terminais aquaviários, compreendendo, dessa forma, as instalações portuárias de uso privativo, as estações de transbordo de carga, a instalação portuária pública de pequeno porte (IP4) e também o porto organizado (considerando sua abrangência de acordo com o conceito legal da área do porto organizado, conforme Art. 1º, inciso IV, da Lei nº 8.630/93). Logo, haja vista que ela é “realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários”, sob força de definição legal, entendemos que qualquer operação que

não seja realizada exclusivamente na área dos portos e terminais aquaviários não pode ser classificada como operação de navegação de apoio portuário.

Assim, tendo em vista que o apoio portuário também se reveste de um apoio logístico a embarcações e instalações, os serviços de reboque portuário, suprimento de insumos, abastecimento de combustíveis, lubrificantes, sobressalentes, água potável, manobra de espias, transporte de passageiros etc. podem tranquilamente ser enquadrados como apoio portuário.

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários aprovou a Resolução nº 1.766, de 23 de julho de 2010, que trata justamente das atividades executadas nos portos e terminais aquaviários por empresas brasileiras de navegação autorizadas a operar na navegação de apoio portuário. Mas, ao que parece, essas atividades estão voltadas, basicamente, às embarcações.

Um possível apoio logístico às instalações portuárias (por exemplo, a utilização de embarcação para reparo de defensas) – que fazem parte da definição legal da referida navegação, conforme a Lei nº 9.432/97 – não foi contemplado. Basta observar o inciso XV, Art. 3º, da nova resolução, que trata apenas de embarcação fundeada ou atracada.

Navegação interior

A chamada navegação interior, conforme definição do inciso X, Art. 2º, da Lei nº 9.432/97, é aquela realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional. Assim, ela pode acontecer em rios, lagos, canais, lagoas, baías, angras, enseadas e áreas marítimas consideradas abrigadas.

Temos duas situações importantes a entender. A primeira refere-se ao, por exemplo, transporte de carga dentro das fronteiras nacionais. Se não houver pelo menos um trecho da navegação em mar aber-

to – lembrando que essa é a característica principal da navegação de cabotagem –, ela pode ser classificada como navegação interior. A segunda refere-se ao percurso internacional, pois, da mesma forma ocorre em percursos nacionais. É necessário existir uma “pernada” em via marítima de mar aberto para classificarmos como navegação de longo curso – se não houver, é navegação interior.

RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS NA CLASSIFICAÇÃO DO TIPO DE NAVEGAÇÃO

Mas, em algumas situações práticas, temos dificuldades em enquadrar corretamente qual tipo de navegação está sendo realizado na operação da embarcação.

Tomemos como exemplo o reboque de uma cábrea partindo do porto do Rio de Janeiro com destino ao porto de Salvador ou, então, uma lancha que transporte tripulantes e documentos a um AHTS que esteja – no momento em que recebe este apoio logístico – dentro da área do porto organizado. Há também a situação oriunda do transporte de sal no Terminal Salineiro de Areia Branca Luiz Fausto de Medeiros, no Rio Grande do Norte.

Então, para resolução de problemas de classificação da operação marítima realizada por uma embarcação de apoio logístico, temos que verificar dois aspectos importantes – e que devem ser vistos de forma interligada –, que vão impactar diretamente nesse processo de identificação: o local da operação e a finalidade dessa operação.

Sobre a finalidade, faz-se mister distinguir que somente ocorrerá o apoio marítimo quando o apoio logístico for realizado a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos, e que o apoio portuário será

realizado no apoio logístico a embarcações e instalações portuárias.

Diferenciando, a principal finalidade do apoio portuário será prestar o apoio logístico a embarcações e instalações na área do porto (e terminal aquaviário), enquanto que o objetivo fundamental do apoio marítimo é prestar o apoio logístico a embarcações e instalações utilizadas na pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos.

Sobre o local da operação, podemos fazer a primeira distinção que de antemão é verificada: o apoio portuário ocorre exclusivamente na área do porto organizado (por conseguinte, também na área do terminal aquaviário). Então, não vislumbramos ter uma operação de apoio portuário, por exemplo, fora da área do porto organizado.

Se ocorre um reboque em mar aberto, por exemplo, temos que verificar o que está sendo rebocado: se for uma embarcação ou instalação utilizada na pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos, tal operação caracteriza-se como navegação de apoio marítimo. Caso contrário, deve ser classificada como navegação de cabotagem (haja vista que a cabotagem se verifica na navegação entre portos e pontos e não é, obrigatoriamente, apenas uma navegação comercial de carga).

Mas, em contrapartida, entendemos que é possível ter uma operação de apoio marítimo cujo local de operação seja dentro da área do porto organizado (haja vista que as “águas” da área do porto organizado estão inseridas nas chamadas “águas internas”, que fazem parte das “águas territoriais nacionais” mencionadas na Lei nº 9.432/97, em seu Art. 2º, inciso VIII). Mas desde que – e é fundamental a observância desse fato – essa operação seja realizada em apoio logístico a embarcação e instalações que atuem (conforme visto anteriormente, vejam que esse “atuem” – tendo em vista que é um fato presente, porém

duvidoso – torna imprescindível, *stricto sensu*, que esteja efetivamente ocorrendo uma operação logística). Mas, *lato sensu*, podemos enquadrar algumas situações, de forma interpretativa, em que não necessariamente esteja, no exato momento, ocorrendo a atuação da embarcação ou instalação nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos.

Numa outra situação problemática, temos o transporte do sal na região de Areia Branca, Termisa, Macau, Mossoró e Galinhos, no estado do Rio Grande do Norte. O transporte de sal das salinas para o porto-ilha é realizado por barcas, sendo caracterizado pela Marinha do Brasil como navegação interior parcialmente abrigada. Esta é, sem sombra de dúvida, uma operação muito específica, em que o porto-ilha somente funciona se ocorrer a transferência desse insumo (sal) por barcas.

Assim, nós temos, de certa forma, um apoio logístico prestado por essas barcas (próprias de navegação interior, navegando em águas de pouca profundidade), atendendo a um porto organizado, realizando uma navegação interior parcialmente abrigada, de acordo com o posicionamento da Marinha do Brasil. Se houver uma interpretação ampliada da lei – em vez de uma interpretação, por exemplo, literal –, podemos entender como uma navegação de apoio portuário tal operação, pois ela atende a uma instalação portuária e – em que pese não ocorrer inteiramente den-

tro da área do porto organizado – tem sua conclusão dentro da área do porto organizado e é uma navegação interior (mesmo parcialmente abrigada, ainda é uma navegação interior).

Mas tal fato, para gerar efeitos, deve ser consolidado numa instrução normativa emitida pelo órgão federal competente, como – de certa forma – uma exceção. Por isso, a recente Resolução nº 1.766-Antaq, de 23 de julho de 2010, em seu inciso XII, Art. 3º, traz em seu bojo essa ideia.

Seja você um contador, um advogado ou até mesmo um administrador público, os desafios serão grandes para uma análise correta e acurada da situação prática que envolve o estudo e o exame minucioso da classificação de uma operação marítima dentro dos regimes de navegação estabelecidos em lei

CONCLUSÃO

Certamente, seja você um contador (realizando o planejamento contábil-tributário de uma empresa brasileira de navegação, por exemplo), um advogado (na defesa dos direitos de seus clientes, por exemplo), ou até mesmo um administrador público (que realize trabalhos de fiscalização do transporte aquaviário, por exemplo), os desafios serão grandes para uma análise correta e acurada

da situação prática que envolve o estudo e o exame minucioso da classificação de uma operação marítima dentro dos regimes de navegação estabelecidos em lei.

Encerramos a presente análise apontando a distinção entre os regimes de navegação que sigam as balizas legais e constitucionais, consideradas as constantes evoluções tecnológicas que acompanham tão vasto e detalhado assunto. A busca por um mercado de transporte aquaviário equilibrado, além do marco regulatório, também

passa por uma boa prática dos integrantes dessa atividade econômica.

Esperamos, com estas breves linhas, estar contribuindo para esclarecer dúvidas que se

apresentam sobre tão vasto assunto, que se configura de fundamental importância para a economia brasileira e, consequentemente, para o desenvolvimento socioeconômico nacional.

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<PODER MARÍTIMO> Navegação; Legislação da Marinha Mercante; Poder Nacional;

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 4ª ed., Malheiros: São Paulo, 2001.

BRASIL. Lei nº 9.432, de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9432.htm>>. Acesso em: 13 set 2010

BRASIL. Lei nº 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/19537.htm>. Acesso em: 15 set 2010

BRASIL. Lei nº 8.617, de 04 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica exclusiva e a Plataforma Continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8617.htm>. Acesso em: 02 out 2010

BRASIL. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências (Lei dos Portos). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18630.htm>. Acesso em: 02 out 2010

BRASIL. Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998. Regulamenta a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Ccivil/decreto/D2596.htm>>. Acesso em: 15 set 2010

BRASIL. Resolução nº 843-Antaq, de 14 de agosto de 2007. Aprova a norma para outorga de autorização à pessoa jurídica que tenha por objeto o transporte aquaviário, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, para operar nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibmlink.php?numlink=1-188-34-2007-08-14-843>>. Acesso em: 03 out 2010

BRASIL. Resolução nº 1.766-Antaq, de 23 de julho de 2007. Aprova a norma que estabelece as atividades executadas nos portos e terminais aquaviários por empresas brasileiras de navegação autorizadas a operar na navegação de apoio portuário. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/porta/pdfSistema/publicacao/0000002677.pdf>>. Acesso em: 03 out 2010

BIOLCHINI, Monique Calmon de Almeida. *Regulação do transporte aquaviário*, 1ª ed., Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2005.

GIBERTONI, Carla Adriana Comitê. *Teoria e prática do direito marítimo*, 2ª ed., Renovar: Rio de Janeiro, 2005.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo regulatório*, 2ª ed., Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2005.