

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº , DE 2020

(Do Sr. FAUSTO PINATO)

Requer informações ao Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) sobre o afretamento previsto no PL 4.199/2020, que tramita na Câmara dos Deputados em regime de urgência constitucional.

Senhor Presidente:

Requeiro a Vossa Excelência, ouvida a Mesa, com base no art. 50, §2º, da Constituição Federal, combinado com o art. 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que sejam solicitadas ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública informações do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) sobre o afretamento previsto no PL 4.199/2020, que tramita na Câmara dos Deputados em regime de urgência constitucional, em especial aos seguintes questionamentos:

I - A restrição de afretamento de navio estrangeiro, por tempo, baseada em lastro de frota própria, como previsto no artigo 5º, §1º, I, do PL nº 4.199/2020, está de acordo com a necessidade de combate à concentração de mercado na cabotagem? O dispositivo tem potencial de aumentar a concentração de mercado? O dispositivo está de acordo com as melhores práticas de defesa da concorrência?

II - Os direitos conferidos aos navios estrangeiros afretados por tempo, através do artigo 11, III do PL 4199/2020, no sentido de poderem ser utilizados na oposição de bloqueios às consultas sobre a existência e disponibilidade de navio brasileiro (nos termos do artigo 9º, I, da Lei 9432/97), estão de acordo com a necessidade de combate à concentração de mercado na cabotagem? O dispositivo tem potencial de aumentar a concentração de mercado? O dispositivo está de acordo com as melhores práticas de defesa da concorrência?

III - O estímulo às obras a serem realizadas em estaleiros estrangeiros, através de benefícios sobre a cabotagem brasileira, na forma do artigo 5º, Pará. 1º, II, III e IV) que, na prática, atingirão apenas as empresas que já possuem

histórico junto àqueles estaleiros, está de acordo com a necessidade de combate à concentração de mercado na cabotagem? O dispositivo tem potencial de aumentar a concentração de mercado? O dispositivo está de acordo com as melhores práticas de defesa da concorrência?

IV - Qual o potencial concorrencial que a possibilidade de afretamento a casco nú, na forma prevista no artigo 21 do PL 4199/2020, representa, considerando que de custo operacional significativamente maior do que a hipótese de afretamento de navio estrangeiro por tempo, na forma do artigo 5º do mesmo PL? É possível haver concorrência entre o navio estrangeiro afretado a casco nú (artigo 21 do PL 4199/2020) e aquele afretado por tempo (artigo 5º do PL 4199/2020)? As hipóteses conjugadas no mesmo PL 4199/2020 estão de acordo com a necessidade de combate à concentração de mercado na cabotagem? As hipóteses conjugadas têm potencial de aumentar a concentração de mercado? As hipóteses conjugadas estão de acordo com as melhores práticas de defesa da concorrência?

JUSTIFICAÇÃO

Está em trâmite perante a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4199/2020, que estabelece o Programa de Estímulo a Cabotagem, o “BR do Mar”.

Em breve síntese, pode-se afirmar que o “BR do Mar” se baseia:

- Na promoção do afretamento de embarcações estrangeiras na modalidade “por tempo”, com base em frota própria, já existente, das empresas incumbentes (art. 5º, Parág. 1º, I), com vistas a aumentar a frota disponível para o segmento;
- Ampliação das formas de “bloqueios” (art. 11, III) e estímulo à importação de navios (art. 5º, Parág. 1º, II, III e IV), e;
- Abertura gradual para o afretamento de embarcações estrangeiras na modalidade “a casco nú” (art. 21, §1º e seguintes).

Ocorre, todavia, que a partir de uma análise mais detalhada,



surgiram dúvidas quanto ao alcance das medidas propostas, e o real potencial de combate aos entraves de desenvolvimento da cabotagem que, **segundo órgãos como o Tribunal de Contas da União, padece de estímulos à concorrência e combate à concentração de mercado.**

Sendo assim, visando conceder maior certeza na discussão e apreciação do BR do Mar, vimos solicitar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao qual a autarquia é vinculada, análise do Projeto de Lei 4.199/2020, conforme abaixo.

I. A PROMOÇÃO DO AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES ESTRANGEIRAS NA MODALIDADE “POR TEMPO”, COM BASE EM FROTA PRÓPRIA, JÁ EXISTENTE, DAS EMPRESAS INCUMBENTES (ART. 5º, §1º, I), COM VISTAS A AUMENTAR A FROTA DISPONÍVEL PARA O SEGUIMENTO

O inciso I do §1º do art. 5º do Projeto de Lei nº 4.199/2020 dispõe que:

Art. 5º A empresa habilitada no BR do Mar poderá afretar por tempo embarcações de sua subsidiária integral estrangeira, desde que tais embarcações estejam:

...

§ 1º ...

I - ampliação da tonelagem de porte bruto das embarcações próprias efetivamente operantes, registradas em nome do grupo econômico a que pertença a empresa afretadora, de acordo com a proporção a ser definida em ato do Poder Executivo federal; (grifo nosso)

Dentre outros aspectos do artigo acima, nos chama especial atenção o disposto no inciso I do §1º porque, apesar de aparentar uma possível flexibilização para o afretamento de navios estrangeiros quando está condicionado à frota de propriedade da empresa interessada (lastro), na verdade, se restringe a modalidade às grandes empresas que atuam no segmento e que formaram frota, dispondo das embarcações de maior porte.

Além disso, o limite decorrente do lastro sobre frota própria a fim de que se possa afretar navios estrangeiros se aparenta como um grande atentado à livre iniciativa.

Para efeitos de ilustração, imagine-se que a empresa que tenha o



maior número de navios não tenha o ímpeto, por qualquer motivo empresarial, de trazer para o Brasil determinado navio de grande porte que, atualmente, tem sido empregado por diversas empresas, inclusive de porte menor, porque não há limitadores.

Esse exemplo nos faz enxergar grande similitude entre o que se propõe através do BR do Mar e a Resolução Normativa 01/2015-ANTAQ, que teve afastados pelo TCU, dispositivos que estabeleciam limites ao afretamento de embarcações estrangeiras com base em lastro, tais quais a hipótese do BR do Mar.

Nesse respeito, interessantes foram os comentários do Exmo. Ministro do TCU Augusto Sherman, quando do julgamento do TC 003.667.2018-9, sobre o afastamento daqueles limitadores, e que podem ser aplicados a BR do Mar, com precisão:

*Senhora presidente, nesses últimos tempos eu tenho tido muitas divergências com o Ministro Bruno Dantas em vários processos, mas essas divergências são de ideias e, mas nesse caso aqui eu queria louvar muitíssimo o Ministro Bruno Dantas na atuação desse processo, porque desde o início ele vem enfrentando pareceres, é, sistemáticos tanto da unidade técnica, quanto do Ministério Público né, é, contra essa linha de decisão que ele propõe agora, no sentido de que a Antaq, ela atuou no caso, é, regulamentando em resolução normativa, uma circunstância que estava contrariamente disposta em lei, e nesse caso o Ministro demonstra, é, a toda evidência, que pelo menos na minha opinião, que há sim uma reserva legal, o texto constitucional é expresso no sentido de que a lei é que deve regular essas situações, não é. Agora, é, foi muito boa também as decisões anteriores, teve a participação do Ministro Zymler, em que foi proposta uma cautelar sobre as ações concretas, sobre os atos concretos decorrentes dessa resolução e não, é, em relação a própria norma, já que à nossa atuação tem de ser, é, de fato em relação aos casos, aos atos concretos, né. **Mas vejam, essa resolução normativa que impediria, por exemplo, que navios estrangeiros de maior tonelage, do que os brasileiros, não possam atuar no transporte de cabotagem na costa brasileira. Veja, nós temos de graça uma via de transporte norte e sul muito antes da ferrovia norte e sul, né, e que nós poderíamos utilizar isso, é, a nosso favor, reduzindo os custos de frete de transporte, né, do norte ao sul do país, né. E, ou seja, com essas limitações de afretamento de navios estrangeiros, não é, o Brasil, é, ficou limitado, é, essa, o uso dessa, desse transporte de cabotagem, e sinceramente eu espero que essa decisão do Tribunal já ajude a resolver esse problema e que esse projeto que o Ministro Bruno Dantas disse que está***

tramitando no Congresso Nacional, que ele passe. Nós precisamos desse transporte de cabotagem funcionando à pleno vapor, né, para o bem do país, né. Então, assim, Ministro Bruno Dantas, V.Exa. atuou aí contra tudo e contra todos, assim, e com um forte apoio jurídico na Constituição, e assim, e fazendo prevalecer aquilo que é bom para o país. Então assim, eu queria parabenizar a V.Exa. por esse, por sua atuação, pela condução que V.Exa. deu nesse processo. (grifo nosso)

Salientamos, inclusive, que contra essa Resolução Normativa 01/2015-ANTAQ, também esse CADE emitiu a Nota Técnica nº 9/2018/DEE/CADE, através da qual salientou que a norma criava “uma limitação à expansão das pequenas empresas de transporte de cabotagem, elevação de barreiras à entrada, aumento da concentração do mercado e uma redução da oferta de embarcações de grande porte por empresas não atuantes no país que, sob o ponto de vista concorrencial, constituem efeitos negativos para o mercado”.

Ora, se as premissas acima se confirmarem, o Programa BR do Mar não apenas deixará de desenvolver a cabotagem como, também, será instrumento de maior concentração, pois, permitir que apenas as empresas que já possuem frota possam lançar mão do afretamento proposto, é deixar de inovar. É potencializar os mesmos agentes que detêm o mercado concentrado nas mãos.

Nossa conclusão se fortalece quando o Ministério da Infraestrutura, através do seu representante Sr. Dino Antunes – Diretor do Departamento de Navegação e Hidrovias afirma, publicamente, que na visão de quem formulou o BR do Mar, a navegação de cabotagem deve ser prestada apenas por grandes empresas – tais quais aquelas beneficiadas pela norma acima.

Veja-se, nesse sentido, transcrição de sua fala, quando de sua participação no evento realizado pela Revista Portos e Navios, no dia 03/09/2020, cujo tema foi Propostas Legislativas para a Cabotagem:

Que empresas pequenas vão ter dificuldade de entrar no mercado. Na verdade, empresas pequenas tem dificuldade de entrar no mercado de navegação independente, a não ser que elas façam todo um modelo de negócio que não seja de navegação em si.

A concentração de mercado não foi apontada unicamente pelo TCU, ou pelo CADE, como o grande problema da cabotagem no Brasil.



O próprio Ministério da Infraestrutura, através da Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA, que justifica o BR do Mar, também concluiu da mesma forma. Todavia, ao propor o PL 4199/2020, cometeu teratologia entre os fundamentos que informam aquela Nota Técnica e os dispositivos contidos no Projeto de Lei e, por isso, se faz necessário recorrermos ao CADE.

II. AMPLIAÇÃO DAS FORMAS DE “BLOQUEIOS” (ART. 11, III) E ESTÍMULO À IMPORTAÇÃO DE NAVIOS (ART. 5º, I, II, III E IV)

Ponto crucial trazido pelo Programa, que tem enorme importância na sistemática do setor, é a inovação quanto às formas de bloqueio, que se traduz na possibilidade de bloqueio com embarcação estrangeira afretada por tempo às circularizações em consulta ao mercado, conforme previsto no artigo 11, abaixo transcrito:

Art. 11. São direitos das embarcações estrangeiras afretadas na forma prevista nesta Lei:

...

III - a possibilidade de identificação como embarcação de bandeira brasileira para comprovação de existência ou disponibilidade nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 9.432, de 1997, exceto na hipótese prevista no inciso V do § 1º do art. 5º desta Lei.

Essa medida nos soa como de alto potencial anticoncorrencial e que, igualmente, parece afrontar o princípio da livre iniciativa, uma vez que permite às grandes empresas do setor, com base em seus lastros, afretarem por tempo embarcação estrangeira - modalidade de afretamento que tem o menor - e bloquearam circularizações de outras empresas.

Quer dizer que o BR do Mar permite que embarcações estrangeiras afretadas a tempo, tendo como contrapartida o lastro, sejam equiparadas a embarcações brasileiras, podendo assim, competir como essas, o que possibilita o aumento do poder de bloqueio a circularizações de outros empresas.

O que sempre foi uma exceção para a Lei nº 9432/97, que regulamenta o transporte aquaviário, passa a ser regra, e os navio estrangeiros que antes eram usados apenas quando verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira de tipo e porte adequados, serão utilizados na modalidade menos onerosa para impedir que outros concorrentes afretem,



criando ainda, uma verdadeira reserva de mercado para esses navios estrangeiros.

O espírito da Lei nº 9432/97 sempre foi a proteção da frota nacional, e o bloqueio o meio legal para a salvaguarda da mesma, isso porque, caso haja um navio de bandeira brasileira disponível para realizar o transporte, este poderá bloquear a circularização de consulta ao mercado da empresa que esteja afretando um navio estrangeiro.

Entretanto, a nova norma passa a permitir que as grandes empresas mantenham o mínimo possível de lastro no Brasil, mas pujante frota no exterior, e passem a afretar suas próprias embarcações estrangeiras por tempo, o que garantiria a exclusividade do transporte, eis que amplia claramente o poder em efetuar bloqueios, o que acaba por excluir outros concorrentes, criando clara reserva de mercado a essas grandes do setor.

Ou seja, a ampliação das formas de bloqueio, acaba por alijar de vez as empresas brasileiras de pequeno e médio porte, já que cria claros obstáculos ao seu crescimento e a sua manutenção, e acaba por concentrar ainda mais o mercado nas mãos de algumas poucas empresas que já o dominam há anos.

Assim, nos parece que o artigo 11, III, também, tem grande potencial de ofensa à concorrência, pelo que viola o ordenamento jurídico brasileiro, ao criar gatilhos de exclusão às inúmeras empresas de pequeno e médio porte que atuam no mercado da cabotagem brasileira, e que se utilizam do afretamento de embarcação para a formação de frota no país.

Importante ressaltar, que essas empresas são indiscutivelmente fundamentais para a redução dos fretes na cabotagem, isso porque, desde a suspensão da RN 01/2015/ANTAQ, elas vêm atuando e competindo com as grandes do setor, o que estimula a concorrência e diminui o valor dos serviços prestados.

Outrossim, o BR do Mar parece criar mais assimetrias concorrenciais, na medida em que cria benefícios fiscais à importação de navios e à construção em estaleiros estrangeiros, cujo o alcance se dá apenas aos grandes conglomerados internacionais.



Cabe questionar aqui se o incentivo a desoneração à navios construídos em estaleiros fora do país não representaria uma distorção concorrencial em relação aos estaleiros nacionais, cujos custos com tributos, encargos sociais etc., tanto para a construção e/ou reparação de navios, são incontestavelmente muito superiores.

Isso porque, as embarcações construídas ou até mesmo reparadas no exterior, sendo beneficiadas com a desoneração de tributos, concebe uma clara vantagem às grandes empresas de navegação que já mantêm histórico comercial com os estaleiros internacionais, consistindo em mais uma vantagem competitiva sobre as locais de menor porte.

Portanto, não se observa no Br do Mar qualquer estímulo, desburocratização ou simplificação para a utilização dos recursos do Fundo da Marinha Mercante, e levando-se em conta que só um número reduzidíssimo de empresas possuem histórico com os estaleiros internacionais e detêm capacidade financeira para construir embarcação no estrangeiro, serão, ainda, beneficiadas pela desoneração do produto importado, o que geraria clara falta de isonomia e falhas na concorrência em relação as demais empresas do setor.

Diante desse cenário, empresas de pequeno e médio porte encontrarão enormes dificuldades em competir com as grandes, porque não terão capacidade de investimento em embarcações próprias, seja pela dificuldade no afretamento, seja pela falta de garantia de acesso aos recursos do Fundo da Marinha Mercante e aos estaleiros internacionais, em condições equitativas, o acabará conferindo significativa vantagem às empresas controladas por grandes grupos estrangeiros.

III. ABERTURA GRADUAL PARA O AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES ESTRANGEIRAS NA MODALIDADE “A CASCO NÚ” (ART. 21, §1º E SEGUINTE)

O Programa BR do Mar inova ainda no seu artigo 21, parágrafo 1º e seguintes, o qual transcrevemos a seguir:

Art. 21. A Lei nº 9.432, de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

§ 1º Sem prejuízo do disposto no inciso III do caput, fica



autorizado o afretamento de uma embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para navegação de cabotagem, independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira.

§ 2º O limite de afretamento de que trata o § 1º será ampliado:

I - em 1º de janeiro de 2021, para duas embarcações; e

II - em 1º de janeiro de 2022, para três embarcações.

§ 3º O afretamento a casco nu de embarcação estrangeira, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, será livre a partir de 1º de janeiro de 2023, observadas as condições de segurança definidas em regulamento.

§ 4º As empresas brasileiras de navegação poderão operar na navegação de cabotagem, com embarcações afretadas de acordo com o disposto nos § 1º ao § 3º, hipótese em que não será necessário ter frota própria ou ter contratado a construção de embarcações.

§ 5º As embarcações afretadas a casco nu de acordo com o disposto nos § 1º ao § 3º não poderão ser utilizadas para verificação e comprovação de existência ou disponibilidade, nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 9º.

Esse artigo se refere a possibilidade de afretamento a casco nu por empresas de pequeno e médio porte que ainda não detêm frota no país e, mesmo assim, seguindo os requisitos impostos no § 2º, onde se limita a quantidade de embarcação afretada por ano.

Quer dizer, o Programa acaba por criar duas modalidades de afretamento: (a) a tempo, que equipara-se a um espécie de arrendamento, em que o custo operacional é muito menor, uma vez que a embarcação já está tripulada e equipada, em plenas condições de navegabilidade, ficando a cargo da empresa afretadora apenas a sua gestão comercial e; (b) a casco nu, no qual a embarcação será entregue desarmada, totalmente desprovida de tripulação, combustível, e a empresa que estiver afretando terá a incumbência de colocá-la em plenas condições de navegabilidade, isso na prática significa que o afretador terá tanto a gestão náutica, como a comercial sob sua responsabilidade, o que torna seu custo operacional muito superior a outra modalidade.

Isso significa que enquanto as grandes empresas que detêm lastro poderão afretar a tempo, as demais de menor porte, que ainda não conseguiram formar uma frota pujante no país, somente poderão afretar na modalidade a casco nu, sendo que esta última é sem sombra de dúvidas muito mais custosa que a outra

modalidade.

O que nos leva a questionar se na verdade o Br do Mar não cria barreiras de entrada a novos concorrentes na cabotagem brasileira, pois as empresas de pequeno a médio porte não terão capacidade de se manterem competitivas frente a disparidade de custos nas modalidades de afretamento.

Nesse sentido, a desvantagem competitiva acaba por fortalecer ainda mais os grandes grupos estrangeiros, criando ainda mais reserva de mercado, uma vez que impede o desenvolvimento e a manutenção de novos players, capazes de rivalizar com as líderes do setor.

Desse modo, o Programa acaba por limitar à concorrência na cabotagem às poucas empresas que já possuem frota no Brasil, e que poderão se beneficiar do afretamento a tempo.

Quem é grande ficará ainda maior e, quem é pequeno, tende a desaparecer.

Portanto, diante de tamanha preocupação com os impactos da PL 4199/2020, que tramita com regime de urgência constitucional na Câmara dos Deputados, solicito o recebimento deste requerimento para procedência do feito.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado FAUSTO PINATO

