

O BR DO MAR: ANÁLISE REGULATÓRIA DA SOLUÇÃO DE UMA FALSA FALHA DE MERCADO

BR DO MAR: REGULATORY ANALYSIS OF THE SOLUTION OF A FALSE FAILURE OF THE MARKET

Nilson Vieira Ferreira de Mello Junior

Doutorando em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas – FGV-Rio.

Advogado e jornalista.

nilsonmello@ferreirademello.adv.br

<http://lattes.cnpq.br/6035543466700964>

<https://orcid.org/0009-0003-8737-6878>

RESUMO

O presente artigo procede a um exame teórico acerca do novo marco legal do transporte por cabotagem, instituído pela Lei 14.301, de 2022 (Programa “BR do Mar”). Objetivo: o objetivo da nova legislação é ampliar a participação deste modal na matriz de transporte brasileira. A justificativa para o exame empreendido foi a de que o novo marco setorial promove uma abertura ao mercado externo sem precedentes e o fato de que, por ser um diploma muito recente, o seu exame pela doutrina é oportuno. Apresentando os dados do setor, procurou-se demonstrar com o estudo que o novo marco legal parte de uma falsa premissa, a suposta falta de embarcações para a operação no setor. Conclusão: ataca assim uma “falsa falha” de mercado, o que pode comprometer o seu objetivo final, concluindo que os obstáculos que impedem a ocorrência de taxas mais elevadas de crescimento desse modal estariam relacionados a uma baixa demanda pela cabotagem por parte dos embarcadores de carga. Esses obstáculos seriam externos ao setor, embora com inferência sobre ele, e dessa forma, a liberalização promovida pelo novo marco legal não alcançaria o objetivo almejado. Método: utilizou-se uma metodologia de pesquisa qualitativa quanto à abordagem e básica quanto à natureza, com objetivo exploratório e procedimentos bibliográfico e documental.

» PALAVRAS-CHAVE: BR DO MAR. CABOTAGEM. POLÍTICAS PÚBLICAS. MODELO REGULATÓRIO. FALHA DE MERCADO.

ABSTRACT

This article proceeds to a theoretical examination of the new legal framework for cabotage transport, established by Law No. 14,301 of 2022 (“BR do Mar” Program). The objective of the new diploma is to expand the participation of this modal in the Brazilian transport matrix. The justification for the examination undertaken was that the new sectoral framework promotes an unprecedented opening to the foreign market and the fact that, as it is a very recent diploma, its examination by the doctrine is timely. Presenting the data of the sector, it was sought to demonstrate with the study that the new legal framework is based on a false premise, the supposed lack of vessels for the operation in the sector. It thus attacks a “false failure” in the market, which can compromise its final goal. The conclusion is that the obstacles that prevent the occurrence of higher growth rates of this modal would be related to a low demand for cabotage by cargo shippers. These obstacles would be external to the sector, although with inference about it, and in this way, the liberalization promoted by the new legal framework would not achieve the desired objective. The research methodology was qualitative in terms of approach and basic in terms of nature. The objective was exploratory, with bibliographic and documentary procedures.

» KEYWORDS: BR DO MAR. CABOTAGE. PUBLIC POLICIES. REGULATORY MODEL. MARKET FAILURE.

Artigo recebido em 21/11/2023, aprovado em 20/8/2024, e publicado em 10/01/2025.

INTRODUÇÃO

A Lei 14.301, de 7 de janeiro de 2022 (Brasil, 2022), instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, também conhecido como BR do Mar, em alusão à sigla das rodovias federais por onde trafega a maior parte das cargas¹ em território nacional. Resultado do Projeto de Lei 4.199, de 2020, o novíssimo diploma tem por objetivo melhorar a qualidade e incentivar a concorrência na prestação do serviço de transporte entre os portos nacionais, conforme consta de sua justificção².

O marco setorial promove uma abertura ao mercado externo sem precedentes de um setor que no mundo todo opera em regime de forte reserva de mercado para os nacionais, inclusive no que diz respeito à produção das embarcações – de fabricação doméstica – das companhias (armadores que nele operam) e das tripulações contratadas, impondo-se significativa parcela de empregados nacionais.

Essas reservas relativas à origem das embarcações, dos armadores e da mão de obra empregada se fazem presentes inclusive nos Estados Unidos³, país tido como símbolo da abertura ao mercado externo. Os contornos inéditos desta inédita **estrutura regulatória** que o Brasil inaugura, ainda pouco assimilada tanto pela doutrina quanto pelos próprios operadores do setor, dada a sua recente edição, justificam exame teórico da questão que será empreendido no presente estudo.

Neste estudo, serão examinados os pressupostos da Lei 14.301, de 2022, investigando, à luz das teorias da regulação econômica, se seus diagnósticos são condizentes com o objetivo almejado, qual seja, o de promover a eficiência setorial, essa representada por maior oferta de serviços para os usuários do modal. Considera-se para tanto o forte impacto normativo do novo marco legal, atualizando, assim, paralelamente, o panorama normativo do setor e apresentando as suas principais alterações.

O trabalho está dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais, a saber: 1. desenho constitucional e a gênese no Congresso; 2. o setor regulado – contexto econômico e impacto normativo; 3. políticas públicas e o novo modelo. O método é de pesquisa teórica básica descritiva, voltada para a melhor compreensão da temática, trazendo como fio condutor a hipótese de que o diagnóstico que pautou as novas regras pode estar equivocado, comprometendo o objetivo perseguido pelo novo marco setorial. Desdobram-se dessa hipótese original outras hipóteses para posterior investigação.

1 O DESENHO CONSTITUCIONAL E A GÊNESE NO CONGRESSO

Do ponto de vista da adequação à matriz constitucional, a regulação da cabotagem insere-se no rol das atividades em que a sua exploração compete à União, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. Está consoante, assim, ao que determina a alínea “d” do inciso XII do art. 21 e o *caput* do art. 178 da Constituição (Brasil, 1988).

Nesse sentido, emerge igualmente a prevalência do princípio da subsidiariedade, consagrado no art. 173 da Carta Maior. À cabotagem, portanto, não se aplica o conceito de serviço público *stricto sensu*, conforme as lições de Grau (2017)⁴, de que nem tudo que foi destinado à União pela Constituição é de fato serviço público.

O caso em tela nos coloca diante de uma regulação de atividade setorial como instrumento de política econômica. Sobrevêm assim os ensinamentos de Salomão Filho (2021)⁵, para quem a regulação procura substituir todas as variáveis concorrenciais, recriando as condições de mercado, atinente a um ambiente pretensamente mais favorável para o desenvolvimento da concorrência, em proveito da sociedade. Afirma o autor:

A prevalência do raciocínio concorrencial nesses setores [em que há déficit de competidores] é incentivada pela cultura concorrencial existente. (...) Assim, a passagem da regulação clássica à regulação concorrencial, é relativamente simples e bem-estruturada. E note-se – *pasmem* – é hoje nos setores regulados que há uma cultura mais próxima da institucional, sendo utilizada a regulação como uma forma de equilibrar as relações entre participantes do mercado (concorrentes e consumidores)⁶.

O setor de transportes aquaviários é regulado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq⁷. Criada em 2001, ainda no bojo da grande reestruturação do Estado administrativo brasileiro, iniciada na década de 1990 (Guerra, 2014)⁸, a agência, como não poderia deixar de ser, contribuiu para o fortalecimento e o aprimoramento de um ambiente setorial regulado, representando, em igual medida, por consequência, uma diminuição da ingerência governamental direta. Assim, em função do novo marco legal, a Antaq deverá atualizar uma série de resoluções normativas, editando uma série de outras.

O caso em exame demonstra que a redução da intervenção estatal na economia e com ela, consequentemente, o fortalecimento de um Estado regulador – em oposição ao tradicional Estado centralizado e hierarquizado – não é sinônimo de desregulação, tampouco equivale ou se resume a programas de desestatização. Com efeito, a regulação tem como objeto setores cuja exploração já se encontra nas mãos do setor privado. Sobre essa recorrente confusão conceitual, Marques Neto (2003) faz oportuna observação:

Embora a função estatal do agente regulador da atividade econômica constasse do texto original da Constituição de 1988 (art. 174, *caput*), a atividade regulatória estatal em face da economia ainda suscita em grande parte da doutrina do direito econômico e do direito administrativo alguma comiseração, quase que um preconceito intelectual. (...) Este preconceito se nutre com o fato de que a intervenção regulatória (em contraposição com a intervenção estatal direta) corresponde muito à experiência norte-americana, distante, pois, tanto do direito europeu continental quanto do modelo de intervenção econômica nos quais nos inspiramos. Há, por fim, perplexidade diante das profundas mudanças estruturais, axiológicas e conceituais propiciadas pela emergência do Estado predominantemente regulador⁹.

Em outras palavras, o fato de um setor se encontrar desestatizado não equivale a dizer que houve uma desregulação dele; ao contrário, a sua eficiência requer uma nova modelagem regulatória, confirmando a própria consolidação do modelo de Estado regulador.

Em sua proposta, portanto, o governo entendeu que o marco legal vigente até 2022 (Lei 9.432, de 1997) não era mais capaz de garantir a eficiência¹⁰ econômica que a cabotagem exigia, na medida em

que considerava não haver oferta suficiente de embarcações para atender a uma demanda regular de cargas, o que prejudicava os usuários – os embarcadores de cargas. Paralelamente, buscou-se reduzir a dependência do Brasil em relação ao modal rodoviário, reconhecidamente mais poluente e menos seguro. O resultado foi uma lei mais liberalizante, com maior abertura a *players* estrangeiros.

A Lei 14.301, de 2022, pretende ampliar a frota na navegação de cabotagem, bem como, subsidiariamente, estimular o desenvolvimento da indústria naval e, ainda, “incentivar a formação de marítimos nacionais, estimular os investimentos decorrentes de operações de cabotagem em instalações portuárias e otimizar o emprego dos recursos oriundos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)”¹¹.

A tramitação do Projeto de Lei 4.199, de 2020, do qual se originou, deu-se em meio a amplas discussões em diferentes comissões. Depois de ter tramitado ao longo de 2020, em regime de urgência, na Câmara dos Deputados, sob a relatoria do deputado Gurgel (PSL/RJ), o PL seguiu em dezembro daquele ano para o Senado, onde ficou sob a relatoria do senador Nelsinho Trad (PSD/MS). Em maio de 2021, perdeu a urgência e, em junho, o Plenário da Casa aprovou a realização de debates temáticos sobre o projeto nas Comissões de Agricultura e Reforma Agrária, de Constituição, Justiça e Cidadania, de Serviços de Infraestrutura e de Assuntos Econômicos.

O diálogo institucional entre os Poderes em torno das políticas públicas que levam ao estabelecimento de marcos legais setoriais e, por consequência, à instituição do modelo regulatório adotado para o setor estão aqui presentes. Nesse aspecto, uma vez reconhecidos pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário os seus respectivos papéis institucionais diante das agências reguladoras, a aparente tensão entre as instituições dará lugar à construção de um diálogo proveitoso, aprimorando o ambiente regulatório no Brasil (Adami; Lancieri; Pereira Neto, 2014).

Nessa dinâmica, o PL estava inicialmente previsto para ser deliberado na sessão de 31 de agosto de 2021 da Comissão de Assuntos Econômicos – CAE do Senado, mas foi retirado de pauta, a pedido do relator, que solicitou mais tempo para conciliar as muitas emendas, bem como as visões ainda divergentes dos então Ministérios da Economia e da Infraestrutura acerca de uma série de alterações. Cabe ressaltar que o PL 4.199 foi idealizado pela pasta da Infraestrutura.

O projeto de lei recebeu nada menos que 61 destaques e emendas aglutinadoras na Câmara, onde acabou passando por seis Comissões (Constituição, Justiça e Cidadania; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Finanças e Tributação; Minas e Energia; Trabalho, Administração e Serviço Público; Viação e Transportes), e outras 43 emendas, no Senado.

Para cumprir seus objetivos, o Programa BR do Mar, instituído pela Lei 14.301/2022, foi concebido em quatro grandes eixos: 1. maior facilidade para afretamentos no exterior; 2. utilização dos recursos oriundos do Fundo de Marinha Mercante para obras de reparos e modernização de embarcações em estaleiros nacionais; 3. redução de custos portuários, por meio de propostas de

combate à burocracia; 4. propostas para contratos temporários para movimentação de cargas em terminais dedicados à cabotagem.

Entende-se que o primeiro eixo constitui a maior ênfase da nova Lei 14.301/2022. Cabe ressaltar que grande parte das disposições previstas na lei ainda deverá ser objeto de regulamentação por meio de atos e decretos – algo que até o momento não ocorreu – emanados do Executivo, senão diretamente via Ministério dos Portos e Aeroportos (sucessão do Ministério da Infraestrutura), por meio de resoluções normativas baixadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários –Antaq.

2 O SETOR REGULADO – CONTEXTO ECONÔMICO E IMPACTO NORMATIVO

No que tange ao contexto em que se insere a Lei 14.301/2022, cabe dizer que, pelas características do Brasil, é razoável que o poder público pretenda estimular o transporte de cabotagem. Nesse sentido, vale lembrar que o país tem quase oito mil quilômetros de litoral, ao longo dos quais há 35 portos organizados (portos públicos)¹², além de Terminais de Uso Privado – TUP¹³, o que em tese possibilitaria – e aconselharia – um melhor aproveitamento do modal, visão compartilhada também por outros autores (Sammarco; Dassie; Azevedo, 2022)¹⁴.

Não menos relevantes, os maiores mercados produtores e consumidores (assim como a maioria das grandes metrópoles brasileiras) situam-se numa faixa de até duzentos quilômetros do litoral. Dados do BNDES¹⁵ indicam que o custo do transporte rodoviário chega a ser 4,5 vezes maior do que o marítimo, além de ser mais poluente. Apenas um navio porta-contêiner pode transportar cinco mil toneladas, enquanto são precisos 72 vagões ferroviários e 143 carretas rodoviárias para transportar a mesma tonelagem¹⁶.

Assim, mecanismos que façam com que a matriz de transportes (hoje, 61,1% do transporte interno é rodoviário, contra 13,6% da cabotagem)¹⁷ passe a ter maior participação do modal marítimo parecem estar em consonância com uma política regulatória voltada para o desenvolvimento do setor.

Conforme leciona Stigler (2017)¹⁸, a máquina estatal e o poder do Estado são uma fonte de recursos ou de ameaça a toda atividade econômica na sociedade. Com seu poder de proibir ou permitir, o Estado pode ajudar ou prejudicar seletivamente ampla gama de empresas e de segmentos da sociedade. E completa: “As tarefas centrais da teoria da regulação econômica são justificar quem receberá os benefícios e quem arcará com os ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos”¹⁹.

Consoante o alerta de Stigler (2017), não se questiona no presente artigo a pertinência de um novo marco legal para um setor de reconhecida importância, sobretudo em face do contexto econômico em que ele opera. O que se examina é a exatidão de seu diagnóstico. No caso em questão, não se pode falar em problemas intrínsecos do setor de cabotagem, embora o diagnóstico de seu novo

marco legal tenha partido deste pressuposto (uma suposta baixa oferta de embarcações). Não é o que os dados do próprio setor revelam.

A cabotagem tem crescido de forma sustentável nos últimos anos. De 2010 a 2018, o crescimento do modal foi de 28%, saltando de 127 milhões de toneladas transportadas para algo próximo de 164 milhões de toneladas²⁰. De acordo com a Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem – Abac²¹, entidade de classe que representa o segmento, o setor cresceu 13,9% de 2020 para 2021 (o crescimento anual médio tem sido de 12% na última década).

Hoje, o modal responde por aproximadamente 14% do transporte de carga no Brasil, atendendo a mais de duas mil empresas usuárias. Os investimentos, ainda segundo a Abac, têm sido significativos: nos últimos anos, vinte novas embarcações entraram em operação no segmento, o que representou aportes da ordem de R\$ 5 bilhões²².

A concentração de mercado, contudo, está presente. As maiores empresas que operam na cabotagem no Brasil hoje têm capital ou controle estrangeiro. São grandes grupos de transporte marítimo de atuação global com participação ou controle em uma das 43 Empresas Brasileiras de Navegação – EBN²³. Com efeito, três empresas brasileiras de navegação detêm, juntas, o transporte de contêineres na cabotagem (Mello Jr., 2021)²⁴.

Duas dessas empresas (Aliança Navegação e Logística e a Mercosul Line Navegação) movimentam mais de 70% dos contêineres na costa brasileira e são controladas²⁵, respectivamente, por dois grandes conglomerados da navegação sediados na Europa e integrantes, por sua vez, de duas das maiores alianças internacionais do transporte marítimo, a *2M Alliance* e a *Ocean Alliance* (Mello Jr., 2021).

Contudo, pelos mecanismos introduzidos pela nova lei, não há qualquer certeza de que esta concentração possa ser revertida e se, com ela, a oferta de embarcações de fato aumentará²⁶. Não há sequer a comprovação de que ela é a causa de um suposto baixo crescimento setorial – algo que os números acima não espelham. É sobre este ambiente que incide o novo marco regulatório, cujos principais aspectos serão mencionados a seguir.

A nova lei tem significativo impacto normativo: alterou a Lei 5.474, de 18 de julho de 1968, a Lei 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, a Lei 10.893, de 13 de julho de 2004, e a Lei 11.033, de 21 de dezembro de 2004. Revogou ainda uma série de outras normas, entre as quais o Decreto do Poder Legislativo 123, de 11 de novembro de 1892, e o Decreto-Lei 2.784, de 20 de novembro de 1940.

A Lei 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, embora continue em vigor, sofreu significativas mudanças em seus dispositivos. O cerne do novo marco legal, como dito de início, é facilitar o afretamento de navios no exterior. Pela regra anterior, era possível trazer navios de fora do país de forma mais restritiva: a rigor, no caso de não haver embarcação brasileira disponível para fazer o serviço.

Nesse sentido, procedia-se à circularização, ou seja, consulta ao Sistema de Afretamento de Navegação Marítima e de Apoio (Sama/Antaq). Outra possibilidade prevista na Lei 9.432, de 1997, era quando houvesse interesse público reconhecidamente envolvido na questão, justificativa raramente empregada.

Com as mudanças introduzidas pela Lei 14.301, de 2022, o armador (empresa de navegação) passa a poder fazer o afretamento de embarcação a casco nu²⁷ no exterior, independentemente de ter embarcação em operação no Brasil. De acordo com o art. 5º da lei, a empresa habilitada no BR do Mar também poderá afretar por tempo embarcações de sua subsidiária integral estrangeira ou de subsidiária integral estrangeira de outra empresa brasileira de navegação para operar a navegação de cabotagem, desde que essas embarcações estejam em sua propriedade ou em sua posse, uso e controle, sob contrato de afretamento a casco nu.

Esse afretamento poderá ser realizado na hipótese de 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 decreto regulamentar do Poder Executivo federal. Ou, ainda, em substituição de embarcação de tipo semelhante em construção no país, na proporção de até 200% (duzentos por cento) da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção, pelo prazo de seis meses, prorrogável por igual período, até o limite de 36 meses.

Também poderá fazer o afretamento em substituição de embarcação de tipo semelhante em construção no exterior, na proporção de até 100% da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção, pelo prazo de seis meses, prorrogável por igual período, até o limite de 36 meses. Poderá igualmente fazer o afretamento no atendimento exclusivo de contratos de transporte de longo prazo, nos termos dispostos em ato do Poder Executivo federal, bem como na prestação exclusiva de operações especiais de cabotagem, pelo prazo de 36 meses, prorrogável por até doze meses, nos termos dispostos em ato do Poder Executivo federal.

A empresa habilitada na BR do Mar passa a estar automaticamente autorizada a afretar navios no exterior de sua subsidiária integral estrangeira, ou de uma subsidiária estrangeira de outra companhia brasileira. Para estar habilitado no programa, o armador (empresa de navegação) precisa estar registrado como Empresa Brasileira de Navegação – EBN no segmento de cargas de cabotagem, estar com situação tributária regular e apresentar plano periódico acerca de sua operação, conforme regulamentação específica ainda a ser editada pela Antaq.

A nova lei cria ainda a figura da Empresa Brasileira de Investimento em Navegação – EBN-i, destinada a constituir frotas e afretar embarcações para as EBNs operarem. As EBN-i têm navios, mas não os operam. De acordo com o Ministério da Infraestrutura na época da edição da lei, a existência dessas empresas garantirá agilidade aos afretamentos, pois dispensa as EBNs de adquirirem frotas próprias, com todos os investimentos e riscos inerentes, mas as mantém responsáveis pelas operações de cabotagem.

Como se vê, a lei deixa larga margem discricionária para a definição posterior de uma série de conceitos e de novas figuras legais (como é o caso das EBN-i, que não existiam).

Com relação à mão de obra, certa reserva de mercado a nacionais é mantida, mas a solução é o que se pode chamar de heterodoxa, com potencial antinomia entre normas nacional e estrangeira, conforme salienta Souza (2022)²⁸. Os navios afretados deverão manter tripulação brasileira equivalente a dois terços do total em cada nível técnico do oficialato, incluídos os graduados ou subalternos, e em cada ramo de atividade (art. 9º, inciso II).

Nota-se que a regra dos dois terços da tripulação para brasileiros segue o que já previa a Lei 9.432/1997, bem como a Resolução Normativa 72/2006, do Conselho Nacional de Imigração, e sua sucedânea, a RN 6/2017. Não havendo tripulantes brasileiros suficientes para atingir o mínimo exigido, a empresa habilitada poderá solicitar ao órgão regulador (Antaq) autorização para operar a embarcação específica com tripulação estrangeira por até noventa dias ou por uma viagem, se a duração for maior que esse prazo.

São esses, portanto, os aspectos mais relevantes do novo diploma para contextualizar a matéria.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O NOVO MODELO

A teoria econômica da regulação, com origem na própria análise desenvolvida por Adam Smith (Peltzman, 2017)²⁹, considera que são as falhas de mercado as razões que conduzem à regulação de uma determinada atividade. Uma vez adotadas medidas regulatórias – em sentido amplo, caso em que se insere um novo marco regulatório setorial – supõe-se que os mecanismos reguladores diminuirão ou eliminarão as ineficiências geradas pelas falhas de mercado.

Embora não se trate de serviço público *stricto sensu*, o interesse público encontra-se indissociável da atividade de cabotagem. Com efeito, foi a observância a esse princípio que levou o poder público a instituir o novo marco setorial. Em torno de um Estado contemporâneo **republicado**, conforme conceito de Marques Neto (2002a)³⁰, é admissível um profundo processo de depuração dos “interesses particularíssimos incrustados no espaço público”³¹.

Tal processo requer que se ampliem as frentes de ação do poder político em prol dos interesses públicos, especiais ou difusos. No caso em tela, portanto, o que se questiona não é a legitimidade de o poder político (iniciativa do Executivo) agir objetivando aprimorar um setor regulado. Questiona-se, isso sim, a correção do diagnóstico setorial, ou seja, os verdadeiros óbices ao seu eficiente desenvolvimento e, com isso, a probabilidade (ou improbabilidade) de o objetivo final ser efetivamente alcançado.

Uma teoria, conforme salienta Posner (2017)³², que justificaria a regulação é a de que determinados mercados seriam frágeis e poderiam funcionar de maneira ineficiente se deixados à sua própria sorte. Assim, a intervenção do Estado na economia, tais como a regulação de serviços de infraestrutura (caso em que se insere o transporte marítimo), seria a resposta dos governos a de-

mandas públicas pela “retificação de palpáveis e remediáveis ineficiências e desigualdades no funcionamento do livre mercado”³³.

Por trás de cada esquema regulatório estaria identificada uma imperfeição setorial, em termos mercadológicos, visando a atender o interesse público que exigiria uma regulação, a fim de que o segmento da atividade volte a operar de forma efetiva. É nesse raciocínio que se encaixaria o estabelecimento do novo marco legal da cabotagem.

Posner, contudo, adverte que essa teoria por si só não é suficiente para explicar o fenômeno da regulação, uma vez que estudos empíricos indicam que muitos setores fortemente regulados não apresentam problemas intrínsecos ou externalidades negativas que justifiquem a intervenção regulatória – e cita entre eles o próprio setor de transportes, tanto rodoviário quanto aéreo e marítimo³⁴. Explica que a reformulação da administração pública, em sua contemporânea concepção, orientada pela busca de interesses públicos **idôneos**, é que vai ditar as políticas regulatórias.

Na medida em que a nova lei abre ainda mais o mercado nacional ao exterior, e uma vez que a concentração nas mãos de empresas estrangeiras já é uma realidade, a dúvida é se dessa liberalização não advirá uma concentração ainda maior – em prejuízo de empresas brasileiras que poderiam ingressar no setor – sem que o objetivo estabelecido, de ampliar a oferta de embarcações, seja, de fato, alcançado.

Liberalizante, a política pública aplicada ao caso talvez possa não ter levado em conta a própria essência da teoria liberal, fundada, em última instância, no respeito ao desejo do mercado – no caso os embarcadores de cargas. Como explicar essa aparente contradição? O relativo baixo uso do modal cabotagem, tendo em vista o seu grande potencial pelas características geográficas do Brasil, não seria um problema intrínseco, mas, com efeito, o resultado de externalidades que a nova lei não enfrenta de forma decisiva – e sobre as quais será discutido adiante.

Há de se falar em falha de mercado no caso da cabotagem, uma vez que o setor opera a contento e tem crescido, conforme verificado? Uma política antitruste não se aplicaria ao setor, tendo em vista a sua concentração, a partir de mecanismos que levem à redução dessa concentração?

Nos passos de Marques Neto (2002b)³⁵, cabe salientar que os pressupostos para a incidência de regulação constritiva ou limitante da liberdade de iniciativa sobre determinado segmento econômico deverão restar explicitados na norma legal que venha a estabelecer os correspondentes parâmetros regulatórios. No caso de medidas antitrustes, deve haver sopesamento na aplicação dos mecanismos que lhe são inerentes. Afirma o autor:

Esse sopesamento, essa adaptação do ferramental regulatório antitruste ou consumerista não significam, de modo algum, o afastamento da incidência dos instrumentos e das autoridades de regulação geral sobre os setores sujeitos à regulação setorial. Indicam apenas um vetor de coordenação entre eles e a obrigação de que, na incidência da regulação geral, sejam levados em conta as circunstâncias e condições específicas daquele setor específico da economia. Características estas não apenas de natureza econômica – o que só ocorrer na aplicação da regulação antitruste e mesmo do consumidor sobre qualquer setor da economia – mas também jurídicas e políticas atinentes aos pressupostos da regulação setorial incidentes sobre este segmento³⁶.

Não restam dúvidas dos efeitos positivos da promoção de um mercado concorrencial para a vida social e econômica de uma sociedade. Jordão (2009)³⁷ salienta que, num cenário que tende a um ambiente mais concorrencial, com um número maior de competidores, a tendência será de otimização dos recursos, muitas vezes escassos. E isso ocorre pelo fato de que os preços atribuídos pelos consumidores de serviços e bens devem ser aqueles que melhor traduzem seu mais fidedigno valor para a sociedade. Complementa o autor:

O cenário concorrencial também contribui para a eficiência produtiva, que pode se traduzir simplificada na produção de bens e serviços pelo menor preço possível. A consequência é o gasto mínimo da (limitada) riqueza da sociedade. Com efeito, num mercado competitivo, o produtor é forçado a reduzir os seus custos para que possa cobrar menos preços e conquistar consumidores. (...) Além disso, a concorrência reduz a possibilidade de algum agente abusar de seu poder econômico, aumentando arbitrariamente os seus lucros ou impondo os seus preços. Num ambiente competitivo os agentes são “escravos do mercado”, nele não podem influir, mas dele sofrem controle³⁸.

Vale destacar, contudo, que a concentração – embora exista – não figura como justificativa central do BR do Mar. Em seu lugar, o que aparece é a suposta baixa disponibilidade de embarcações, conforme explicitado nos incisos I e III do art. 1º da Lei 14.301, de 2022 (Brasil, 2022). Por outro lado, ao analisar os dados setoriais mencionados anteriormente, observa-se, na realidade, uma pequena demanda por este tipo de transporte, relativamente ao seu grande potencial, dadas as características do Brasil. Não seria, portanto, a falta de oferta (do serviço), mas a falta de demanda – e aparentemente não por fatores inerentes ao segmento – o grande problema setorial.

Temos, então, que a questão da forte concentração do setor não seria a causa da baixa participação do modal na matriz de transportes, muito embora ela pudesse ser enfrentada pelo novo marco regulatório – o que não ocorreu. Mas tampouco se pode dizer que a causa do problema é a pouca disponibilidade de embarcações.

Assim, embora a Lei 14.301/2022 se insira entre as políticas públicas voltadas para garantir a eficiência setorial, o PL que a originou partiu de uma falsa premissa. Como visto, os dados apresentados pelo próprio setor indicam que o modal tem crescido – e, como não poderia deixar de ser, cresce com a entrada de embarcações para operar na cabotagem. Assim, a despeito das **boas intenções**, se os diagnósticos estão equivocados, os objetivos estariam comprometidos, e os resultados não poderiam ser alcançados.

Quais seriam, então, esses óbices ou entraves? Para não deixar a pergunta sem resposta, são apresentadas algumas hipóteses que se desdobram do exame da matéria, salientando que a sua confirmação não é a hipótese de partida do presente artigo. A primeira delas seria a burocracia representada, entre outros, pelo excesso de documentação exigida de uma embarcação que opera na cabotagem (Carlini; Mello, 2020)³⁹.

De acordo com a Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem – Abac, um navio chega a emitir trinta documentos para navegar entre os portos nacionais. A burocracia gera demora e imprevisibilidade, o que muitas vezes faz com que os donos da carga optem pelo modal rodoviário,

mesmo para grandes distâncias. A política pública representada pelo novo marco legal, ao liberalizar os afretamentos, estaria assim corrigindo uma falsa falha de mercado.

A segunda hipótese, não excludente da primeira, seria a de que os custos trabalhistas na navegação no Brasil, comparativamente mais altos do que no exterior, em parte também afetam a competitividade do setor, ainda que um navio consiga ganhos de escala devido à sua grande capacidade de transporte. A terceira hipótese (igualmente não excludente) estaria relacionada ao custo do combustível de navegação (*bunker*), mais caro no Brasil do que o diesel rodoviário (subsidiado), devido à incidência do ICMS.

As três hipóteses (acessórias) precisariam ser confirmadas por estudos empíricos específicos. Se confirmadas, a remoção desses entraves poderia contribuir de forma mais decisiva para o aumento da participação da cabotagem na matriz de transportes do que a ampla liberação de afretamentos promovida pela nova Lei 14.301/2022.

Em relação à hipótese de partida do presente artigo, de que o diagnóstico que pautou as novas regras pode estar equivocado, comprometendo o objetivo perseguido pelo novo marco setorial, acredita-se que os dados e os argumentos trazidos ao trabalho apontem nesta direção, porém, a sua confirmação só poderá ser feita no prazo de alguns anos, lembrando que a sua regulação, por meio de decreto do Executivo (e, na sequência, pela atualização das normas da Antaq) ainda sequer foi feita. Na confirmação do fracasso das medidas, caberá sempre ao direito e às políticas públicas, em convergência, reformular o marco legal.

Não é demais lembrar que o direito molda a economia, mas é moldado pela política. Contudo, a prática política e as políticas públicas por assim dizer são igualmente moldadas pelo direito. Quando se fala em regulação econômica, imperativo é reconhecer as inferências do direito nas políticas públicas e a interação entre ambas. Não são dois mundos à parte, tomando aqui emprestados os ensinamentos de Rosillo e Sundfeld (2017)⁴⁰. É o direito que **vai desenhar** as políticas públicas.

O direito, por uma série de fatores, tem importância fundamental para as políticas públicas, fazendo-se presente desde a sua concepção até a sua implementação, controle e revisão. (...) O primeiro aspecto que desde logo deve ser ressaltado diz respeito ao fato de que as medidas de política pública são definidas por meio de normas e de atos jurídicos. Essa afirmação, apesar de aparentemente trivial, nada tem de trivial. Afinal, equivale a dizer que o DNA das políticas públicas é escrito em códigos jurídicos. Dito de outro modo, as políticas públicas dependem do direito para a construção de sua estrutura, valendo-se, para tanto, dos mecanismos que lhe são próprios⁴¹.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo proceder a uma investigação teórica, à luz da doutrina regulatória, acerca do novo marco legal do transporte por cabotagem. Conhecida como programa BR do Mar, a nova lei teve por objetivo ampliar a participação deste modal na matriz de transporte brasileira.

A justificativa para o exame empreendido foi o de que o novo marco setorial promove uma abertura ao mercado externo sem precedentes, para um setor que em quase todo o mundo opera

em regime de forte reserva de mercado para nacionais. E ainda o fato de que, por ser um diploma muito recente, o seu exame pela doutrina se faz oportuno.

Para contextualizar a matéria, o artigo primeiramente apresentou os parâmetros constitucionais em que o setor de cabotagem se assenta e, paralelamente, discorreu sobre o seu trâmite no Congresso Nacional, salientando tratar-se de uma iniciativa do Executivo, via projeto de lei, que passou por ampla discussão no Legislativo.

Na sequência, apresentou o contexto econômico em que o setor de cabotagem opera e aspectos centrais do novo marco regulatório, salientando o seu impacto normativo. Por fim, empreendeu-se uma discussão teórica sobre políticas públicas e o novo modelo trazido pela Lei 14.301/2022.

Reconhecendo-se a pertinência de o poder público procurar expandir o desenvolvimento do setor, dada a sua relevância econômica, procurou-se demonstrar que o diagnóstico quanto aos obstáculos ao seu crescimento poderia estar equivocado, tendo sido essa a hipótese usada como fio condutor da discussão teórica.

Nesse sentido, demonstrou-se que o marco legal ataca uma possível falsa falha de mercado, essa representada por uma suposta baixa oferta de embarcações.

Apresentando os dados do setor, demonstrou-se que o segmento tem crescido de forma regular nos últimos anos e, como não poderia deixar de ser, esse crescimento se dá com o ingresso regular de novas embarcações, não havendo, portanto, déficit de oferta de serviços.

Os obstáculos que impedem a ocorrência de taxas mais elevadas de crescimento estariam relacionados a uma baixa demanda pela cabotagem por parte do mercado consumidor (os embarcadores de carga). Esses obstáculos seriam externos ao setor, embora com inferência sobre ele, e, dessa forma, a liberalização promovida pelo novo marco legal não alcançaria o objetivo almejado.

Por fim, discorreu-se sobre as possíveis causas externas que se colocam como óbices a um maior crescimento do modal. Essas hipóteses – cuja confirmação não foi o objetivo perseguido no presente artigo – seriam merecedoras de posteriores estudos de caráter empírico.

NOTAS

¹ De acordo com o Observatório Nacional de Transporte e Logística, da Infra SA, empresa de economia mista vinculada ao Ministério dos Transportes, 60% de toda a carga movimentada no país passam pelas rodovias. Dados disponíveis em <https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/A-Importancia-do-Modo-Rodoviario-para-o-Brasil.pdf>.

² A Justificação Projeto de Lei, assim como o de sua íntegra, está disponível no Portal da Câmara. Em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260433>.

³ Nos Estados Unidos, a cabotagem é regida desde 1920 pelo John Act, lei que dispõe sobre as normas gerais sobre a navegação e o comércio marítimo costeiro.

⁴ Para o autor, “serviço público é atividade indispensável à consecução da coesão social”. Entende que o Estado desenvolve atividade econômica em sentido amplo quando atua em função de imperativo de segurança nacional ou para atender relevante interesse coletivo (art. 173 da CF). Neste caso, desenvolve atividade econômica, e não serviço público, este ocorrendo quando se trata de acatar “o interesse social”. GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. 382 p., p. 124 e seguintes.

⁵ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2021. 312 p.

⁶ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Obra cit.*, p. 140.

⁷ A Antaq foi criada pela Lei 10.233, de junho de 2001, ainda no bojo da grande reestruturação do Estado administrativo brasileiro, iniciada na década de 1990.

⁸ O autor ressalta que de seiscentas empresas estatais no início dos anos 1980 o país chegou a 2014 com 126. GUERRA, Sérgio. *Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira*. In: GUERRA, Sérgio (org.). **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p. 373.

⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação econômica e suas modulações*. In: **Revista de Direito Público da Economia**, ano 1, n. 1, Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 26.

¹⁰ Mais uma vez aqui sobrevivem as lições de Salomão Filho, segundo o qual “a eficiência é o princípio fundamental da teoria antitruste”. *Obra cit.*, p. 143. Ressalte-se ainda que a própria Constituição Federal, em seu art. 37, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, tem a eficiência como princípio norteador da administração pública. Assim, ainda que a cabotagem não seja uma atividade diretamente explorada pelo Estado, a sua regulação deverá estar atinente a tal princípio.

¹¹ Sobre a Justificação Projeto de Lei/ Portal da Câmara. Em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260433>.

¹² De acordo com o BNDES, com base no Painel Estatístico da Antaq, no Brasil existem aproximadamente 380 terminais portuários: 210 terminais de uso privado (TUP), localizados em portos privados; e 170 terminais arrendados em portos organizados (portos públicos). Por eles, passam 95% das exportações brasileiras, que somaram um total de US\$ 220 bilhões em 2019. A atividade de movimentação de cargas nos portos nacionais é explorada majoritariamente pela iniciativa privada. Ainda em 2019, essa atividade movimentou cerca de 1,1 bilhão de toneladas de cargas (granel sólido, granel líquido, carga geral e contêiner).

¹³ Instituídos pela “primeira” Lei dos Portos (Lei 8.630/1993), hoje disciplinados pela “nova” Lei dos Portos (Lei 12.815/2013), os Terminais de Uso Privado – TUP são aqueles que operam sob autorização, em regime jurídico privado, fora do chamado Porto Organizado (público), onde operam terminais privatizados, mas sob a figura da concessão (arrendamento).

¹⁴ SAMMARCO, Marcelo; DASSIE, Ariela; AZEVEDO, Fernanda. Comentários sobre o novo marco legal da cabotagem: a Lei 14.301/2022 – Programa Br do Mar. **Site Migalhas**, [s. l.], 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-maritimas/357867/comentarios-sobre-o-novo-marco-legal-da-cabotagem>.

¹⁵ Estudo do BNDES em https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/22063/1/RAE_v.%204%2C%20n.%2011%2C%20fev.%202022.pdf.

¹⁶ Os dados são do Observador Nacional de Transporte e Logística/Infra/Ministério dos Transportes. Em <https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/Desmistificando-a-cabotagem-e-o-programa-BR-do-mar.pdf>.

¹⁷ De acordo com dados da Confederação Nacional de Transportes – CNT, a matriz de transportes nacional está assim dividida: 61,1% modal rodoviário, 20,7% modal ferroviário e 13,6% modal aquaviário. Em <https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2022/>.

¹⁸ STIGLER, George. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. 284 p.

¹⁹ STIGLER, George. *Obra cit.*, p. 31.

²⁰ MELLO JR., Nilson Vieira Ferreira de. Parecer sobre o PL nº 4.199/2020 (BR do Mar). **Site Instituto dos Advogados Brasileiros**, Rio de Janeiro, ago. 2021. Disponível em: https://www.iabnacional.org.br/pareceres/pareceres-votados/download/4396_9cf2b4aff02050d97b2f3bfbf2aad224.

²¹ Dados Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem – ABAC, disponíveis em: <https://abac-br.org.br/movimentacao-da-cabotagem-cresce-14-em-2021/#:~:text=A%20Associa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20dos%20Armadores,%2C5%25%20na%20carga%20dom%C3%A9stica>.

²² MELLO JR., Nilson Vieira Ferreira de. Parecer sobre o PL nº 4.199/2020 (BR do Mar). **Site Instituto dos Advogados Brasileiros**, Rio de Janeiro, ago. 2021. Disponível em: https://www.iabnacional.org.br/pareceres/pareceres-votados/download/4396_9cf2b4aff02050d97b2f3bfbf2aad224.

²³ MELLO JR., Nilson Vieira Ferreira de. Parecer sobre o PL nº 4.199/2020 (BR do Mar). **Site Instituto dos Advogados Brasileiros**, Rio de Janeiro, ago. 2021. Disponível em: https://www.iabnacional.org.br/pareceres/pareceres-votados/download/4396_9cf2b4aff02050d97b2f3bfbf2aad224.

²⁴ Dados do SINDMAR – Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante. *A Marinha Mercante que o Brasil precisa e que os brasileiros merecem*. Artigo, março de 2023, Revista Eletrônica, em <https://www.sindmar.org.br/a-marinha-mercante-de-que-o-brasil-precisa-e-que-os-brasileiros-merecem/>.

²⁵ MELLO JR., Nilson Vieira Ferreira de. Parecer sobre o PL nº 4.199/2020 (BR do Mar). **Site Instituto dos Advogados Brasileiros**, Rio de Janeiro, ago. 2021. Disponível em: https://www.iabnacional.org.br/pareceres/pareceres-votados/download/4396_9cf2b4aff02050d97b2f3bfbf2aad224.

²⁶ Ressalte-se que este, contudo, não é o entendimento predominante entre especialistas do setor. Autores como Sammarco, Dassie, Azevedo acreditam seja possível reduzir a concentração. SAMMARCO, Marcelo; DASSIE, Ariela; AZEVEDO, Fernanda, artigo citado. <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-maritimas/357867/comentarios-sobre-o-novo-marco-legal-da-cabotagem>.

²⁷ O afretamento a “casco nu” (em inglês *bareboat charter* ou pela sigla “BBC”) é aquele em que o fretador cede ao afretador os direitos de exercer a gestão náutica e também a gestão comercial do navio.

²⁸ SOUZA, Mallyz. Os obstáculos regulatórios à navegação de cabotagem após a BR do Mar. **Site Portos e Navios**, Rio de Janeiro, 10 set. 2022. Afirma a autora: “O BR do Mar permitiu a formação de contrato internacional de trabalho nas seguintes situações combinadas: I. o contrato de trabalho é celebrado no Brasil; e II. o serviço é executado em águas jurisdicionais brasileiras, em especial na cabotagem, ocasião em que a aplicação da legislação brasileira será obrigatória. A antinomia cria insegurança jurídica inclusive quanto à competência jurisdicional”.

Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opinio/artigo-os-obstaculos-regulatorios-a-navegacao-de-cabotagem-apos-a-br-do-mar>.

- ²⁹ PELTZMAN, Sam. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. 284 p., p. 88.
- ³⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002a. 237 p.
- ³¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, obra cit., p. 181.
- ³² POSNER, Richard. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. 284 p.
- ³³ POSNER, Richard. Obra cit., p. 58.
- ³⁴ POSNER, Richard. Obra cit., p. 59.
- ³⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação setorial e autoridade antitruste: a importância da independência do regulador. In: ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Concorrência e regulação no Sistema Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002b. 608 p.
- ³⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Obra cit., p. 102.
- ³⁷ JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Restrições regulatórias à concorrência**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 215 p.
- ³⁸ JORDÃO, Eduardo Ferreira, obra cit., p. 25-26.
- ³⁹ CARLINI, Nelson; MELLO, Nilson. O BR do mar e o que a cabotagem realmente precisa. **Site Agência Infra**, Brasília, 25 set. 2020. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-o-br-do-mar-e-o-que-a-cabotagem-realmente-precisa/>.
- ⁴⁰ ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito e políticas públicas. In: ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. 350 p.
- ⁴¹ ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari. Obra cit., p. 47-48.

REFERÊNCIAS

- ADAMI, Matheus Piva; LANCIERI, Filippo Maria; PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva. O Diálogo institucional das agências reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. In: ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 350 p.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.
- BRASIL. LEI Nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar); altera as Leis nºs 5.474, de 18 de julho de 1968, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004; e revoga o Decreto do Poder Legislativo nº 123, de 11 de novembro de 1892, e o Decreto-Lei nº 2.784, de 20 de novembro de 1940, e dispositivos da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, e das Leis nºs 6.458, de 1º de novembro de 1977, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.483, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, 12.599, de 23 de março de 2012, 12.815, de 5 de junho de 2013, e 13.848, de 25 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/14301.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.
- CARLINI, Nelson; MELLO, Nilson. O BR do mar e o que a cabotagem realmente precisa. **Site Agência Infra**, Brasília, 25 set. 2020. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-o-br-do-mar-e-o-que-a-cabotagem-realmente-precisa/>. Acesso em: 5 jul. 2023.
- GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. 382 p.
- GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. In: GUERRA, Sérgio (org.). **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.
- JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Restrições regulatórias à concorrência**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 215 p.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação econômica e suas modulações. In: **Revista de Direito Público da Economia**, ano 1, n. 1, Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002a. 237 p.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação setorial e autoridade antitruste: a importância da independência do regulador. In: ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo

Todescan Lessa (coord.). **Concorrência e regulação no Sistema Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002b. 608 p.

MELLO JR., Nilson Vieira Ferreira de. Parecer sobre o PL nº 4.199/2020 (BR do Mar). **Site Instituto dos Advogados Brasileiros**, Rio de Janeiro, ago. 2021. Disponível em: https://www.iabnacional.org.br/pareceres/pareceres-votados/download/4396_9cf2b4aff02050d97b2f3bebf2aad224. Acesso em: 7 jul. 2023.

PELTZMAN, Sam. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. 284 p.

POSNER, Richard. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. 284 p.

ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito e políticas públicas. In: ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. 350 p.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2021. 312 p.

SAMMARCO, Marcelo; DASSIE, Ariela; AZEVEDO, Fernanda. Comentários sobre o novo marco legal da cabotagem: a Lei 14.301/2022 – Programa Br do Mar. **Site Migalhas**, [s. l.], 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-maritimas/357867/comentarios-sobre-o-novo-marco-legal-da-cabotagem>. Acesso em: 7 jul. 2023.

SOUZA, Mallyz. Os obstáculos regulatórios à navegação de cabotagem após a BR do Mar. **Site Portos e Navios**, Rio de Janeiro, 10 set. 2022. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opinioao/artigo-os-obstaculos-regulatorios-a-navegacao-de-cabotagem-apos-a-br-do-mar>. Acesso em: 7 jul. 2023.

STIGLER, George. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. 284 p.