

A AGÊNCIA DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS NA MOBILIZAÇÃO NACIONAL

JONAS SOARES DOS SANTOS FILHO*

SUMÁRIO

Introdução
Da Agência Nacional de Transportes Aquaviários
O sistema nacional de mobilização
A Antaq e a mobilização nacional
Conclusão

INTRODUÇÃO

Inicialmente torna-se obrigatório afirmar que a paz é o objetivo maior que todos devemos perseguir. Parafraseando o hino do glorioso Exército Brasileiro, “a paz queremos com fervor, a guerra só nos causa dor”. Mas, em contrapartida, a guerra é um fenômeno social contumaz na sociedade mundial, e nossa nação, como parte importante da ordem social mundial, deve estar

preparada para, caso não haja outra alternativa plausível, atuar num conflito armado.

Assim sendo, de fundamental importância é a capacitação de toda a sociedade brasileira em toda sua diversidade e de forma continuada, mobilizando e preparando os seus diversos estratos (políticos, empresários, pesquisadores científicos, força de trabalho etc.) para haver uma transformação de uma situação de paz e normalidade para outra situação de guerra

* Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Universidade Cândido Mendes. Advogado.

– voltada, por conseguinte, para atender aos esforços de guerra.

Em alguns dos principais vetores do desenvolvimento da logística nacional, encontram-se a exploração da infraestrutura portuária, a navegação marítima e de apoio e a navegação interior, estes necessários em caso de conflito armado, para atender à mobilização nacional.

Essa é, portanto, a questão-chave deste estudo: quais as funções da agência reguladora federal que trata dos portos, da navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário e da navegação interior do Brasil num cenário de crise e conflito armado, ou seja, num cenário de guerra?

O trabalho está estruturado a partir das presentes disposições introdutórias, apontamentos sobre a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) em si, algumas considerações sobre o Sistema Nacional de Mobilização e na sugestão de algumas políticas para indicar e potencializar a atuação da Antaq no cenário de mobilização nacional, além de uma breve conclusão, com metodologia da pesquisa baseada em, além de uma certa dose de conhecimento empírico, pesquisa bibliográfica em diversos bancos de dados, tais como, por exemplo, bibliotecas, periódicos científicos com publicações voltadas para o tema e sítios eletrônicos especializados.

Nesse sentido, o intuito do trabalho é, justamente, desenvolver conceitos e ideias – todos devidamente baseados na legislação em vigor e jurisprudência pátria – que contribuam para difundir esse tema junto à comunidade acadêmica brasileira e à sociedade em geral, tendo como escopo a questão do papel desta Agência Reguladora

Federal (importantíssima para questões de logística portuária e de navegação no Brasil) na Mobilização Nacional.

DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

No âmbito da exploração da infraestrutura portuária nacional e da navegação marítima e de apoio e também da navegação interior nacional, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, trouxe ao ordenamento jurídico pátrio, dentre outros objetos, a criação da Antaq¹. Assim, além de tratar dos assuntos portuários, o legislador também forneceu à Antaq a competência para tratar da navegação fluvial, lacustre, de travessia (traduzida na navegação interior), de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso (traduzida na navegação marítima e de apoio)².

Essa agência reguladora setorial tem por finalidade implementar as políticas formuladas pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e as diretrizes estabelecidos na legislação.

É responsável por regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, garantindo a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas e harmonizando, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interes-

1 Vide Lei nº 10.233/2001, em seu Art. 1º, inciso IV, e Art. 21.

2 *Ibid*, em seu Art. 23.

ses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica^{3,4}.

Já tivemos anteriormente a oportunidade de consignar que, sobre a Antaq⁵:

Sua criação vem de encontro à necessidade do Estado brasileiro de regular e fiscalizar os serviços públicos passíveis de delegação ao setor privado, criando condições para que as novas pessoas jurídicas delegadas possam produzir da melhor forma possível (assegurando assim a qualidade na prestação dos serviços públicos), criando, por exemplo, regras de acesso ao mercado regulado e punições às empresas operadoras. Ou seja, a Antaq desempenha seu papel, no âmbito federal, basicamente, fixando diretrizes de atuação, exercendo o controle e fiscalizando o mercado regulado de transporte aquaviário.

Vinculada à SEP/PR⁶, é interessante destacar, ainda, que o regime autárquico especial caracterizador das agências reguladoras – independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes – é garantido pelo Art. 21, §2º, da Lei de criação da Antaq.

Há menos de um ano, a Antaq alterou de forma substancial sua estruturação interna, com a publicação no *Diário Oficial da União*, em 25 de agosto de 2014, da resolução nº 3.585-Antaq, de 18 de agosto de 2014, que trata justamente do novo Regimento Interno da Antaq – ficando, por óbvio, revogado o antigo Regimento Interno consubstanciado pela antiga Resolução nº 646-Antaq, de 6 de outubro de 2006 (e

suas posteriores alterações pontuais e seus respectivos anexos).

Foi uma mudança substancial, haja vista que a outrora estruturação interna da Antaq, em sua atividade-fim de agência reguladora, estabelecia que as superintendências finalísticas estavam organizadas setorialmente e, na novel estruturação interna, estão estruturadas por processos de trabalho. Frise-se “atividade-fim”, pois a atividade-meio – no caso específico, a Superintendência de Administração e Finanças (SAF) – continua com a mesma estrutura.

Podemos admitir que essa mudança organizacional da Antaq teve como principais motivações a adequação às alterações de competências estabelecidas pelo novo marco legal dos portos e uma certa racionalização do trabalho (por intermédio da uniformização e modernização de processos e procedimentos), pois, na verdade, a estruturação antiga da Antaq trazia, sim, um certo ranço da forma em que a Agência foi inicialmente estruturada: basicamente, os antigos funcionários da Portobras ficaram na Superintendência de Portos, e os antigos funcionários da Sunaman ficaram na Superintendência de Navegação Marítima e de Apoio.

Ou seja, da forma antiga – e considerando apenas as atividades relacionadas à atividade-fim –, existiam a Superintendência de Portos (SPO), a Superintendência de Navegação Marítima e de Apoio (SNM) e a Superintendência de Navegação Interior (SNI). E essas superintendências organizadas setorialmente tinham suas respectivas gerências hierarquicamente subordinadas

3 BRASIL. ANTAQ. Conheça a Antaq. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Institucional.asp>>. Acesso em 12/10/2014.

4 Vide Lei nº 10.233/2001, em seu Art. 20.

5 SANTOS FILHO, Jonas Soares dos. “O papel da Antaq no setor marítimo”. *Revista Marítima Brasileira*. V. 132, 1º trimestre. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, 2012. p. 88.

6 *Ibid*, em seu Art. 21.

organizadas por processos de trabalho. Assim, por exemplo, na área de Fiscalização existiam uma Gerência de Fiscalização de Portos (GFP), uma Gerência de Fiscalização da Navegação Marítima e de Apoio (GFM) e uma Gerência de Fiscalização da Navegação Interior (GFI), cada qual subordinada a sua respectiva superintendência finalística. Isso, algumas vezes, na parte prática, trazia certa segregação de conhecimento entre os técnicos que exerciam suas atividades laborais, por exemplo, na Superintendência de Portos: muitas vezes, não tinham um conhecimento pleno da regulação da área de navegação interior.

Atualmente, conta a Antaq com uma Superintendência de Outorgas (SOG), uma Superintendência de Regulação (SRG), uma Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais (SFC) e uma Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS). E cada qual com as suas gerências subordinadas organizadas setorialmente: por exemplo, na área de fiscalização, temos – além de uma nova gerência, chamada de Gerência de Planejamento e Inteligência da Fiscalização (GPF) – a Gerência de Fiscalização de Portos e Instalações Portuárias (GFP) e a Gerência de Fiscalização da Navegação (GFN).

Nesse sentido, a Antaq tem, além de outras competências legais, uma função principal dentro do sistema portuário e de navegação mercante nacional: regular e fiscalizar a execução das atividades desen-

volvidas pelas entidades reguladas dentro de sua esfera de atuação, nos termos da Lei nº 10.233/2001⁷, transformando todo o planejamento das questões pertinentes em ação concreta. Nos dizeres de Aragão, “criam uma relação jurídica continuada entre o particular e a administração pública, com a sucessiva edição de atos normativos e fiscalizações”⁸.

Desde já, surge, portanto, uma relação direta entre a Antaq e a Mobilização Nacional: suas competências legais de regulação normativa, supervisão técnica e operacional e de fiscalização das atividades desenvolvidas pelo ente regulado, com sua nova organização sistêmica interna dando oportunidade para aperfeiçoar tais faculdades legalmente atribuídas.

O SISTEMA NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO

Preliminarmente, cumpre-nos destacar a importância da questão “Mobilização Nacional”, imprescindível para entendermos o assunto. Logo, primeiramente, abordamos a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, em seu Art. 22, inciso XXVIII e em seu Art. 84, inciso XIX, estabelece, respectivamente, que compete privativamente à União legislar sobre a Mobilização Nacional e que a Decretação da Mobilização Nacional compete privativamente ao Presidente da República. Para Simões⁹:

Para implementar a Mobilização Nacional, faz-se necessária uma organização

7 Vide Lei nº 10.233/2001, em seu Art. 23: “Constituem a esfera de atuação da Antaq: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013) I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; II – os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; III – as instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; IV – o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas; V – a exploração da infraestrutura aquaviária federal. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4/9/2001)”.

8 ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 403.

9 SIMÕES, Elias Nicolau Buhama. “Uma abordagem sobre a Mobilização Nacional”. *Revista Marítima Brasileira*. V. 131, nº 01/03, jan./mar. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, 2011. p. 136.

sob forma de estrutura sistêmica, tendo em vista os seguintes aspectos: globalidade dos problemas, interessando a todos os níveis da administração públicas e às múltiplas e variadas atividades da vida nacional; impossibilidade de soluções compartimentadas para os problemas de mobilização, pelo fato de envolver todas as expressões do Poder Nacional; complexidade das atividades de mobilização que envolvem interesses nacionais como um todo; e necessidade de orientação normativa, de supervisão técnica e de fiscalização específica, a serem conduzidas por um órgão central.

Aqui se destaca a Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria

o Sistema Nacional de Mobilização – Sinamob. Detalhe interessante que a própria Lei, no *caput* de seu Art. 1º, traz a referência ao inciso XIX do Art. 84 da *Lex Mater* pátria.

Temos, inclusive, a conceituação legal do termo “Mobilização Nacional”, esculpido em seu Art. 2º, inciso I: Mobilização Nacional o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira.

Desse *nomen iuris* podemos tecer alguns entendimentos: a Mobilização Nacional

realiza-se diante de uma agressão estrangeira, justamente para complementar – acrescentar, suplementar – o que falta na Logística Nacional, por intermédio de atividades idealizadas e engendradas pelo Estado. Para Videira, “a Mobilização Nacional nada mais é do que uma Logística revigorada”¹⁰.

E, para esse conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, fica criado o Sinamob, que consiste

no conjunto de órgãos que atuam de modo ordenado e integrado, a fim de planejar e realizar todas as fases da Mobilização e da Desmobilização Nacionais.

O Sinamob, tendo como órgão central o Ministério da Defesa, estrutura-se sob a forma de direções setoriais (que tem de frente órgãos como os Ministérios da Justiça,

da Fazenda, da Ciência e Tecnologia, do Planejamento, do Orçamento e Gestão etc.) que responderão pelas necessidades da Mobilização Nacional nas áreas política, econômica, social, psicológica, de segurança e inteligência, de defesa civil, científico-tecnológica e militar.

Na verdade, podemos estabelecer duas fases na Mobilização Nacional: a fase do Preparo (que “consiste na realização de ações estratégicas que viabilizem a sua execução, sendo desenvolvida desde a situação de normalidade, de modo contínuo, metódico e permanente”¹¹) e a fase da Execução (caracterizada pela celeridade

A Mobilização Nacional, diante de uma agressão estrangeira, ocorre para complementar o que falta na Logística Nacional, por intermédio de atividades idealizadas e engendradas pelo Estado

10 VIDEIRA, Antônio Celente. “A nova visão logística diante da Mobilização Nacional e do empreendedorismo”.

A logística no comércio exterior brasileiro. Coordenação: Jovelino de Gomes Pires. São Paulo: Aduaneiras, 2013. p. 90.

11 *Ex vi* Lei nº 11. 631/2007, em seu Art. 3º.

e compulsoriedade das ações a serem implementadas, com vistas em propiciar ao País condições para enfrentar o fato que a motivou. Será decretada por ato do Poder Executivo, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando no intervalo das sessões legislativas¹²).

Destaca-se, então, o Art. 9º, que trata dos recursos financeiros para o preparo da Mobilização Nacional – por sua importância, colocamos *ipsi litteris*: “Os recursos financeiros necessários ao preparo da Mobilização Nacional serão consignados nos orçamentos dos órgãos integrantes do Sinamob, respeitada a característica orçamentária de cada órgão”. Ou seja, o dinheiro necessário para as ações de preparo da Mobilização Nacional deve ser consignado nos orçamentos estabelecidos para cada integrante do Sistema.

Por fim, cumpre-nos ainda destacar uma importante função do Sinamob, consignada no Art. 7º, inciso II, qual seja formular a Política de Mobilização Nacional. Tal Política foi regulamentada por intermédio do Decreto nº 7.294, de 6 de setembro de 2010.

As agências reguladoras são pontos-chave da administração pública federal para a implementação de soluções para os problemas complexos que circundam a atividade econômica de logística empresarial – e as áreas portuária e de navegação mercante marítima e hidroviária não estão isentas de tais problemas.

Assim, quando de uma possível decretação de Mobilização Nacional, têm esses órgãos públicos, em geral – e a Antaq em particular, dentro de sua área de competência –, um papel de fundamental importância na complementação da logística nacional para o esforço de guerra.

A ANTAQ E A MOBILIZAÇÃO NACIONAL

Podemos afirmar, sem sombra de dúvida, que o setor de transporte – seja ele em quaisquer modais – é de fundamental importância para o preparo e a execução da Mobilização Nacional. E, nesse sentido, especificamente no modal marítimo e hidroviário, a Antaq assume um papel essencial, dentro de sua competência legal de regular e fiscalizar o setor portuário, marítimo e hidroviário, de forma a aperfeiçoar sua atividade regulatória e, também, de mapeamento das informações das instituições reguladas que atuam no setor.

Nesse sentido, dentro das diretrizes governamentais de mobilização nacional estabelecidas na política da questão¹³ e considerando os serviços regulados e fiscalizados pelas agências reguladoras em geral – que possuem um caráter estratégico –, a Antaq, dentro de seu planejamento setorial adequado ao Sinamob, deve, dentre outras ações:

- Na expressão política do Poder Nacional (gerar uma estrutura política que permita à nação fazer face às modificações necessárias quando for decretada a Mobilização Nacional)¹⁴:

- aprimorar o ordenamento jurídico e os instrumentos legais relativos à mobilização nacional;

- intensificar a coordenação entre organizações governamentais na elaboração de instrumentos legais relativos à mobilização nacional.

- Na expressão econômica do Poder Nacional (assegurar a fonte da maioria dos recursos tangíveis e dos meios a serem utilizados)¹⁵:

¹² *Ibid*, em seu Art. 4º.

¹³ *Ex vi* Decreto nº 7.294, de 6 de setembro de 2010, em seu Art. 6º.

¹⁴ Escola Superior de Guerra. Nota Complementar de Estudos 70-2015 – Mobilização Nacional. p.9.

¹⁵ *Ibid*, p. 10.

– assegurar a continuidade do funcionamento dos serviços ou atividades essenciais à população;

– planejar a reorientação da produção, da comercialização, da distribuição e do consumo de bens e a utilização de serviços, de modo a suportar os efeitos decorrentes da decretação da Mobilização Nacional.

▪ Na expressão psicossocial do Poder Nacional (que visa à motivação de pessoas e da sociedade, com a finalidade de criar condições favoráveis ao apoio das atividades de mobilização)¹⁶:

– implementar cursos, estágios e outros eventos voltados para a capacitação de recursos humanos e de organizações, visando à Mobilização Nacional;

– incentivar pessoas dos setores público e privado a participar de cursos, estágios e outros eventos de qualificação para atividades de Mobilização Nacional;

– promover a formação e o aperfeiçoamento de quadros capazes de conduzir o preparo e a execução da Mobilização Nacional.

▪ Na expressão científica e tecnológica do Poder Nacional (ações de fortalecimento da indústria nacional, mobilizando os recursos e atividades da ciência, tecnologia e inovação para o interesse da Defesa Nacional)¹⁷:

– levantar fontes alternativas para continuidade do fornecimento de produtos estratégicos não produzidos no Brasil;

– promover a cooperação internacional com vistas a assegurar a transferência de tecnologias e o fornecimento de produtos estratégicos de interesse da Mobilização Nacional.

▪ Na expressão militar do Poder Nacional (visando assegurar os recursos neces-

sários à rápida transformação estrutural das Forças Armadas)¹⁸:

– planejar o fluxo de transporte aquaviário que garanta a manutenção do abastecimento logístico no contexto da Mobilização Nacional;

– implementar ações, quando do planejamento da construção e da adequação de hidrovias e instalações portuárias, que permitam sugerir, caso necessário, sua compatibilização com as necessidades da Defesa Nacional.

CONCLUSÃO

Nesse diapasão, podemos afirmar que a Antaq já vem realizando algumas ações relevantes no âmbito do Sinamob, tais como destaque no monitoramento das condições das instituições reguladas (por exemplo, com o controle da frota das embarcações mercantes que atuam na navegação marítima e de apoio e na navegação interior) e nas estatísticas do setor portuário, marítimo e hidroviário (divulgadas principalmente por intermédio do anuário estatístico da Antaq), além da disponibilização de funcionários em tempo integral para a capacitação relacionada ao assunto.

Portanto, a interação entre a Antaq e as atividades de Mobilização Nacional são de fundamental importância para o alcance do seu êxito, haja vista que a agência participa nos principais setores da infraestrutura do País.

Certamente, considerando a importância do assunto para nossa nação, torna-se fundamental que, cada vez mais, os variados aspectos pertinentes à exploração da infraestrutura portuária nacional e à exploração do transporte marítimo e hidroviário nacional sejam estudados e compreendidos, enfrentando os desafios da Mobilização Nacional.

¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸ *Ibidem.*

Assim sendo, temos a expectativa de, com essas ligeiras linhas, estar contribuindo para trazer ao debate mais uma modesta

visão sobre tão vasto e admirável assunto, que se configura de fundamental importância para a defesa do Brasil.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ARTES MILITARES>; Mobilização; Política marítima; Administração governamental;

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BRASIL. Constituição de República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.
- _____. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transporte Terrestre, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10233.htm>.
- _____. Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização – Sinamob. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2007/L11631.htm>.
- _____. Decreto nº 7.294, de 06 de Setembro de 2010. Dispõe sobre a Política de Mobilização Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/2010/Decreto/D7294.htm>.
- _____. ANTAQ. Conheça a Antaq. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Institucional.asp>>. Acesso em 12/10/2014.
- _____. Escola Superior de Guerra. Nota Complementar de Estudos 70-2015 – Mobilização Nacional. Rio de Janeiro: ESG, 2015.
- SANTOS FILHO, Jonas Soares dos. “O papel da Antaq no setor marítimo”. *Revista Marítima Brasileira*. V. 132, 1ª trimestre. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, 2012.
- SIMÕES, Elias Nicolau Buhamra. “Uma abordagem sobre a Mobilização Nacional”. *Revista Marítima Brasileira*. V. 131, nº 01/03, jan./mar. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, 2011.
- VIDEIRA, Antônio Celente. “A nova visão logística diante da Mobilização Nacional e do empreendedorismo”. *A logística no comércio exterior brasileiro*. Coordenação: Jovelino de Gomes Pires. São Paulo: Aduaneiras, 2013.