

Praticagem: a sociedade não pode se limitar apenas à segurança, é necessário entender e discutir a regulação econômica!

Por Murillo Barbosa e Luciana Guerise

INTRODUÇÃO

O presente artigo tenta abordar de forma breve um resumo do relatório de auditoria elaborado pelo Tribunal de Contas da União que trata dos serviços de praticagem. Deve-se exaltar prioritariamente importância da navegação e a sua segurança, mas também o complexo sistema portuário brasileiro que vêm ano após ano em uma batalha incansável pelo binômio “produtividade *versus* redução de custos”. A competitividade do comércio exterior frente ao concerto das nações é relevante ao Brasil, um país preferencialmente exportador de commodities que tem dependência direta nos ativos portuários para que sua mercadoria (previamente negociada em Bolsa) alcance o mercado consumidor com o menor custo logístico possível. Assim, entende-se que o assunto regulação da praticagem em suas duas vertentes, técnica e econômica (mesmo que de forma breve), é imperativo e precisa ser debatido com a sociedade, afinal estamos falando de uma atividade considerada essencial.

A primeira pergunta que se faz é: A praticagem é imprescindível? Não podemos vislumbrar uma sociedade que não disponha de abastecimento de água, saneamento e energia elétrica por exemplo, mas também não esqueçamos da necessidade do comércio exterior brasileiro (90% em transporte marítimo) e suas grandes cadeias que abastecem a indústria química, farmacêutica, alimentícia, têxtil e agropecuária que vão e vem com seus insumos pelos portos. E eles, os práticos, são parte integrante disso. Portanto, sob este viés, atividades essenciais são aquelas cuja interrupção não se cogita para o bom funcionamento da vida coletiva e que a sua ausência pode levar ao colapso e ao rompimento dos contextos sociais. Sim, a praticagem é imprescindível, entretanto os avanços tecnológicos permitirão que as manobras se estabeleçam, a cada dia, com menores riscos!

A Lei 9.537/1997, a LESTA – Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário, estabelece que os práticos assessoram os comandantes de navios, necessidade requerida por força de peculiaridades locais que dificultam a livre e segura movimentação da embarcação. O serviço de praticagem no Brasil deve estar permanentemente disponível nas zonas de praticagem estabelecidas (as ZPs – atualmente 21 no Brasil) e com serviço constituído de prático, lancha de prático e atalaia. O atual modelo adotado no país para o serviço de praticagem é o do livre exercício da atividade, obedecida a regulação técnica exercida pela Marinha do Brasil. Segundo o TCU e considerando a regulação técnica existente no Brasil, as características do serviço de praticagem fazem que esse mercado guarde mais semelhanças com mercados em concorrência imperfeita a medida que, a segurança necessária à atividade afasta o mercado de praticagem das características de um mercado considerado eficiente pela teoria econômica.

A ideia do artigo é apresentar temas importantes que atualmente estão sendo debatidos sobre o assunto. Aqui constam, em maioria, trechos (*ipsis literis*) do Relatório do Tribunal de Contas da União – TCU (ainda sem acórdão), trechos de petição de *amicus curiae* para o Relatório do TCU, análise de Projetos de Lei sobre a regulamentação econômica dos serviços de praticagem, entre outros. Não se quer neste artigo a deselegância crítica, mas sim maior transparência ao assunto, necessidade básica aos princípios da segurança jurídica.

DO RELATÓRIO DO TCU

Em 2017, o Tribunal de Contas da União avaliou os gargalos que impactam a eficiência dos portos públicos e, diante de uma série de problemas identificados, os custos de praticagem também foram relacionados como um dos fatores críticos que impactam o custo das mercadorias, embora o tema não seja parte do escopo da auditoria daquela Corte de Contas. E foi neste contexto que o TCU fez uma Auditoria Operacional nos serviços de praticagem. O objetivo da auditoria foi avaliar se o arranjo institucional e as ações que vêm sendo adotadas por diversos órgãos envolvidos asseguram a adequada regulação, técnica e econômica, dos serviços de praticagem, sendo a avaliação estendida aos seguintes aspectos: (i) gestão e operação das Autoridades Portuárias (APs); (ii) regulação da Autoridade Marítima (AM); e (iii) eficiência e transparência do setor diante do arranjo normativo adotado no Brasil. Afirma a Corte de Contas que a auditoria limitou-se a analisar os processos de regulação realizados pela Diretoria de Portos e Costas (DPC) da Marinha do Brasil (MB), bem como as relações entre práticos, armadores, Autoridades Portuárias e Autoridade Marítima na consecução dos serviços e os seus efeitos sobre a sociedade.

As questões inicialmente adotadas foram: (a) A gestão e operação das autoridades portuárias (APs) sobre a infraestrutura e as atividades portuárias contribuem para a adequada operação dos serviços de praticagem nos portos? (b) A regulação da Autoridade Marítima (AM) sobre os serviços de praticagem viabiliza a prestação de tais serviços de modo eficiente, seguro, contínuo e com qualidade? (c) O arranjo institucional e comercial para prestação de serviços de praticagem adotado no Brasil induz à eficiência e à transparência no setor de transporte aquaviário?

Importante dizer que esses questionamentos permearam importantes *stakeholders* que contemplam o cotidiano do serviço de praticagem no Brasil, que são: a Autoridade Marítima (Marinha do Brasil) dentre eles a Diretoria de Portos e Costas, a Autoridade Portuária, o Ministério da Infraestrutura, a Comissão Nacional de Assuntos da Praticagem (já revogada pelo Decreto nº 9.676/2019), as Associações de Terminais Portuários, os Armadores e suas Agências Marítimas.

DOS ACHADOS DA AUDITORIA

l) Afirma o TCU:

“As Autoridades Portuárias não vêm exercendo plenamente suas atribuições de forma a proporcionar a adequada gestão portuária frente às atualizações tecnológicas da praticagem.”

As competências gerais da Autoridade Portuária em destaque no artigo 17 da Lei 12.815/2013 são aquelas do inciso II que é **assegurar o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto** ao comércio e à navegação e VIII que **autoriza a entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto**, ouvidas as demais autoridades do porto. (grifo nosso). Entretanto as competências específicas que estão diretamente ligadas aos serviços de praticagem são aquelas descritas no artigo 18 alíneas: a) **estabelecer, manter e operar o balizamento** do canal de acesso e da bacia de evolução do porto; d) **estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade** e e) **estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios** que trafegarão, em função das limitações e características físicas do cais do porto; (grifo TCU).

As competências em destaque são categoricamente importantes para a segurança da navegação e acessibilidade das embarcações aos portos e, neste item, a Corte de Contas conferiu incompletude de gestão por parte das Autoridades Portuárias que na sua maioria relataram a falta de recursos financeiros para os investimentos na contratação de obras para manutenção da dragagem, em levantamentos hidrográficos, na aquisição de equipamentos/sistemas de ponta e na contratação/capacitação de profissionais especializados para operar os sistemas. Desta forma o relatório aponta as seguintes sugestões: **a)** determinar à Companhia Docas do Estado de São Paulo que apresente plano de ação para que se estruture com equipamentos, sistemas e pessoal qualificado, de a forma assegurar que a gestão do canal do Porto de Santos seja realizada diretamente pela Autoridade Portuária; **b)** recomendar ao Ministério da Infraestrutura, que: **b.1)** realize diagnóstico a fim de identificar, de acordo com as especificidades de cada porto público, os equipamentos, os sistemas e as respectivas capacitações que garantam a adequada gestão do canal; **b.2)** dê continuidade ao projeto de implantação do VTMS nos portos públicos brasileiros com maior tráfego de embarcações e/ou maior risco à navegação; e **b.3)** estude meios para manter os recursos financeiros necessários à continuidade e à manutenção do VTMS implantado no porto de Vitória e dos próximos sistemas de controle de tráfego marítimo a serem implantados nos portos públicos.

II) Após análises, os técnicos concluíram que a regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima sobre o serviço de praticagem:

...”**necessita de aperfeiçoamento** quanto aos aspectos de transparência, participação dos interessados e motivação das decisões.”

O relatório do TCU destaca que a regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima necessita de aperfeiçoamento quantos **à participação dos interessados, transparência e motivação** (fundamentação, critérios utilizados) nas decisões para a definição de parâmetros operacionais do porto (número de práticos e de rebocadores por manobra, limites de corrente e calado, entre outras) e para a definição dos parâmetros relativos às condições de impraticabilidade; e para a fiscalização da escala de rodízio único. (grifo nosso).

O TCU apontou que a falta de transparência, motivação das decisões e publicidade tem levado as partes envolvidas a questionar as decisões e como consequência foi levantada, por parte dos entrevistados, a possibilidade de parcialidade das decisões tomadas, uma vez que muitos práticos já pertenceram aos quadros da Marinha.

Quanto à organização da prestação dos serviços de praticagem, esta é feita por meio da Escala de Rodízio Única (ERU)¹, o Tribunal ressaltou que a situação verificada enseja a necessidade de um acompanhamento mais presente por parte da Autoridade Marítima.

No que tange à situação de impraticabilidade², o TCU constatou que o procedimento para declaração de impraticabilidade apresenta deficiências que causam insegurança aos usuários dos portos brasileiros, seja pela falta de equipamentos próprios, uniformização de procedimentos e parâmetros ou pela ausência de VTS³ na Autoridade Portuária. O relatório apontou que, como regra geral, o início do processo é feito pela praticagem, muitas vezes sem parâmetros claros estabelecidos e, com ausência do detalhamento dos procedimentos a serem seguidos quando verificada tal situação. As consequências da não atracação ou desatracação de um navio no prazo previsto podem **envolver elevados acréscimos de custos ou penalizações financeiras para o dono da carga ou para o armador**. (grifo nosso)

1 **Escala de Rodízio Única (ERU)**: prevista na Normam-12/DPC, Capítulo 2, Seção III, e é estabelecida especificamente para cada ZP e inclui todos os práticos habilitados e aptos em atividade na ZP, independente de sua forma de atuação comercial, se individual ou em associação com outros práticos.

2 **Impraticabilidade**: a Normam-12/DPC a define como sendo “a situação que se configura quando as condições meteorológicas, o estado do mar, acidentes ou fatos da navegação ou deficiências técnicas implicam em inaceitável risco à segurança da navegação, desaconselhando a realização de fainas de praticagem, o tráfego das embarcações e/ou o embarque/desembarque do práctico”. a Normam-12 determina que compete à Capitania dos Portos (CP)/Delegacia da Capitania dos Portos (DL)/Agência da Capitania dos Portos (AG) declarar a impraticabilidade da ZP. Para isso o práctico deverá comunicar, imediatamente, à CP/DL/AG qualquer fato ou ocorrência que implique em risco à segurança do tráfego aquaviário, à salvaguarda da vida humana, à preservação do meio ambiente ou à faina de praticagem na ZP. Essas informações subsidiarão a CP/DL/AG a declarar a impraticabilidade na ZP, autorizar que o serviço de praticagem deixe de ser prestado, ou impedir a entrada e saída de embarcações do porto.

3 **VTMS**: *Vessel Traffic Management System*

Mais uma vez, a limitação financeira é a justificativa para a má gestão e a necessidade de aperfeiçoamento encontrada na regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima sobre o serviço de praticagem, pois a fiscalização da ERU exige pessoal dedicado à atividade e meios para exercê-la. É válido salientar que além disso, o relatório destaca que pode haver uma certa influência da praticagem nas decisões tomadas pela Marinha, devido ao fato de muitos práticos serem egressos das Marinhas (Guerra e Mercante), **o que pode ferir o princípio constitucional da impessoalidade**. Afirma o relatório que a praticagem é uma espécie de órgão de assessoramento operacional no qual a Autoridade Marítima deposita elevada confiança, seja porque a praticagem dispõe de equipamentos com tecnologia mais avançada, seja porque a Autoridade Marítima se atém primordialmente a aspectos de defesa nacional e segurança externa.

O TCU afirma também que: “*A falta de transparência constatada na regulação técnica exercida pela AM sobre a praticagem pode prejudicar o comércio exterior brasileiro que passa pelo setor portuário, na medida em que os custos com os serviços dos práticos estão sujeitos a alterações sem a devida previsibilidade.*” (grifo nosso)

Por todo o exposto relatório recomendou que: **a)** a Autoridade Marítima (DPC) adote providências com vistas a padronizar a fiscalização da escala de rodízio única, com rotinas para recebimento e tratamento de informações periódicas em todas as capitânicas dos portos, de forma a garantir a distribuição uniforme das manobras; **b)** a Autoridade Marítima (DPC) torne pública, por meio das Capitânicas dos Portos - CP, em seus sítios na internet, as escalas de rodízio único homologadas pelas CP e as efetivamente realizadas, de forma clara e de fácil acesso ao público em geral; e por fim que **c)** a Autoridade Marítima (DPC) aprimore os mecanismos de transparência, motivação das decisões tomadas (fundamentação, critérios utilizados), e participação de interessados, especialmente quanto à definição de parâmetros operacionais do porto (número de práticos e de rebocadores por manobra, limites de corrente e calado, entre outras); à definição dos parâmetros relativos às condições de impraticabilidade; e à fiscalização da escala de rodízio único.

Ainda sobre a gestão da Autoridade Marítima o relatório traz a seguinte afirmação:

A Habilitação de Comandante para Dispensa de Prático, prevista na Lei 9.537/1997, não está sendo implementada pela Autoridade Marítima.

Conhecida internacionalmente como *Pilot Exemption Certificate* (PEC), documento que permite a navegação em águas restritas sem a utilização do serviço de praticagem. A PEC já é utilizada em outros países, conforme apontado no Relatório do TCU *apud* relatório do grupo de trabalho da DPC (peça 147, p. 4-6). Na Austrália estabeleceu-se que embarcações com comprimento (LOA) igual ou maior que 50m nas áreas de praticagem compulsória devem ter prático ou possuir comandante com PEC. No Canadá existem três classes de PEC, a

classe “A”, por exemplo, permite habilitação para navios com mais de 40.000 AB. Além disso, para obter a PEC, o comandante deve se submeter a exames físicos, teste de conhecimentos, cumprir determinado número de manobras e ter tempo de embarque. Já na Noruega, embarcações com LOA igual ou maior que 150m só poderão obter PEC se frequentarem o porto, no mínimo, duas vezes por mês.

Em 2018 (lembrando que a dispensa do prático está prevista desde 1997), após pedido da empresa HBSA e questionada a respeito do assunto, a DPC alegou que a Normam-12/DPC, no capítulo 4, prevê situações específicas em que o serviço é de caráter obrigatório ou não, dependendo do tipo de emprego da embarcação e, afirmou que existem 118 dispensas⁴ para embarcações de apoio marítimo (*off-shore*) de 3.000 a 5.000 AB. Além disso, argumentou que não emitiu PEC até hoje porque a Normam-12/DPC, Capítulo 2, Seção VII, **não aborda alguns parâmetros sensíveis necessários à análise da demanda** e também não prevê a participação de atores interessados no processo, como as Autoridades Portuárias (AP) e os gestores dos terminais. A Autoridade Marítima ressaltou também que não tem conhecimento de dispensas desse tipo em outros países, o que configuraria o ineditismo do pedido no Brasil.

Além de não haver um rito processual formalizado para conduzir as solicitações recebidas, falta de transparência e justificativa, poderá haver um certo conflito de interesses entre oficiais de Marinha e da praticagem, devido ao fato (novamente aqui citado) de muitos práticos serem egressos das Marinhas, o que pode, eventualmente, dificultar o processo de emissão de PEC. Por consequência, o relatório aponta que a ausência de emissão da PEC pode acarretar mais custos ao transporte marítimo de cargas no Brasil, uma vez que a contratação do serviço de praticagem pode acontecer em situações em que não seja absolutamente necessário, obrigando o usuário a pagar por um serviço que poderia ser realizado pela própria tripulação.

A Corte de Contas concluiu que não há motivos para a PEC não ter sido implementada até os dias de hoje, a não ser pelo excesso de zelo da AM, que demonstra preocupação **exclusiva com a segurança da navegação**, e tem exigido o cumprimento de requisitos de difícil exequibilidade para os solicitantes, inviabilizando o processo de emissão de PEC.

Nesta abordagem, a Corte de Contas sugeriu a DPC que: **a)** apresente plano de ação com vistas a tornar viável, célere e transparente o processo de habilitação de comandantes para conduzir embarcações com AB superior a 5000, com respeito aos níveis de segurança exigidos para a operação, motivando todas as suas decisões, e contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, abordando ainda os seguintes aspectos:

⁴ **Item 218 do Relatório esclarece**, inicialmente, que as 118 dispensas citadas pela DPC não se tratam de PEC. São apenas autorizações concedidas a determinadas embarcações que se enquadram no item 0404 do capítulo 4 da Normam-12/DPC, que trata da praticagem de caráter obrigatório ou facultativo, não se confundindo com o item 0242, capítulo 2, da mesma norma, que trata especificamente da Habilitação de Comandante para Dispensa de Prático.

Por fim o relatório do TCU aponta que:

“O serviço de praticagem é oferecido em situação de monopólio sem regulação econômica e sem transparência nos preços.”

Em um dos mais criteriosos achados da auditoria operacional, o TCU afirma que há monopólio dos serviços de praticagem, dadas as características de contratação e de prestação obrigatória deste serviço essencial, potencializada pela instituição da escala de rodízio único. Essa situação aliada à falta de regulação econômica dos serviços, tem levado a um ambiente com ausência de transparência quanto aos preços de cobrados, aos reajustes, à definição dos serviços acessórios, bem como ao surgimento de discussões judiciais, entre usuários e práticos, acerca dos preços de manobras e das competências da Marinha para sua fixação.

O relatório aponta que, internacionalmente o monopólio regulado é eficaz para garantir o nível de segurança desejado e permitir sua fiscalização, além de ser modelo bastante adotado no mundo. O Banco Mundial, por meio do seu *Port Reform Toolkit*, sugere que a Autoridade Marítima, ou mesmo a Autoridade Portuária deveriam regular a praticagem no que tange a preços dos serviços e seus registros financeiros. Já o estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES, 2012), ao comparar modelos internacionais, um dos modelos mais eficientes é o de regular economicamente a praticagem, por ser monopolista na oferta dos serviços, o relatório sugere que a Marinha deve regular tecnicamente e a Antaq deve regular economicamente a atividade, com alteração na Lesta. (assunto que será abordado futuramente neste artigo)

No quadro disposto, apresentam-se os diferentes países e seus modelos econômicos aos serviços de praticagem:

Modelo Econômico	País
Tarifa regulada pela Aut. Portuária	Inglaterra, Espanha, Bulgária e Antuérpia
Tarifa Regulada pela Autoridade Marítima e Ministério dos Transportes	Turquia, Holanda, Suécia, Polónia, Noruega, Lituânia, Itália, Grécia, Alemanha, França, Finlândia, Dinamarca, Croácia, Bélgica.
Acordo entre as partes	Eslovênia
Adaptado pelos autores	

Explica também o relatório que, o monopólio é decorrente da própria organização da atividade⁵, não havendo opção para o tomador do serviço (armador) de contratar profissional que não o prático escalado pela Estação de

⁵ **Item 277 – página 45:** Em cada ZP, quando uma embarcação requer à Estação de Praticagem a realização de faina, a um e apenas a um prático é destinada a manobra, identificado por meio da escala de rodízio única, não cabendo a este prático recusar a prestação do serviço, nos termos do art. 15 da Lesta. Tal configuração se constitui, na prática, em monopólio da prestação do serviço de praticagem na ocasião da faina, por parte de um grupo fechado de pessoas habilitadas.

Praticagem da Zona de Praticagem. **O relatório constata ainda que a Marinha do Brasil, por meio da DPC, potencializou o monopólio na prestação dos serviços de praticagem por meio da instituição da escala de rodízio única e isso pode ter causado implicações contra os princípios da defesa do consumidor, por impor aos armadores desvantagens na contratação do serviço e da livre concorrência.** (grifo nosso)

Segundo a Corte de Contas, ao efetuar as pesquisas relacionadas aos preços, quase todos os respondentes apontaram que os preços representariam um problema, por serem considerados demasiadamente caros e até abusivos na comparação internacional. Além disso, as negociações de renovação de contrato são difíceis, e que as associações de praticagem, como regra, conseguiam emplacar grandes aumentos. Os mesmos respondentes, portanto, enfatizaram que o serviço de praticagem é de alta qualidade e com baixo nível de acidentes. As respostas apontaram que o modelo atual leva a altos níveis de segurança nas manobras, a constante capacitação dos práticos e a realização de investimentos para incremento da segurança pelas associações de praticagem.

O custo horário das fainas de praticagem realizadas no Brasil é mais caro quando em comparação com os modelos americanos que possuem regulação econômica implementada, segundo a UFRGS. O valor médio da hora da manobra no Brasil é 2,6 vezes superior à tarifa mais elevada nos EUA (de US\$ 577,07/h). Neste estudo foram comparados cinco modelos adotados nos EUA com o modelo adotado no Brasil. Outra comparação internacional permitiu identificar que a média dos preços de praticagem cobrados em oito portos brasileiros tem acréscimo de 529% em relação à média de nove portos internacionais, com base em dados de 2019.

Outro ponto objeto de críticas no relatório diz respeito à falta de transparência e a impossibilidade de verificação das justificativas para os aumentos dos preços, uma vez que as tratativas quando da celebração de novos contratos ficam restritas às partes envolvidas quando das reuniões para negociação de preço. Custos não transparentes levam a assimetria de informação entre o regulador, DPC, e o setor regulado, no tocante aos custos dos serviços, inviabilizando comparações de preços entre manobras de praticagem e eventual gestão sobre modicidade dos preços. Assim, para o TCU foi fácil observar o aumento do número de ações judiciais, entre armadores e práticos, nas quais se discute a razoabilidade dos preços das manobras e as competências da Marinha para seu arbitramento, o que denota a insegurança jurídica decorrente da falta de previsão legal da regulação econômica da atividade.

O Relatório aponta que no estudo do BNDES (2012), a melhor estratégia para enfrentar o monopólio da praticagem seria atribuir competências à Antaq para realizar a regulação econômica, dada sua expertise em tal atividade. Ressalta também que, para que a Antaq possa realizar a regulação econômica da atividade, caberia alteração na LESTA, por dizer respeito a assunto tratado em diploma legal. Isso porque, as decisões judiciais referentes às atividades dos práticos e à supervisão da Marinha sobre a atividade apontam no sentido de que, com a redação atual da Lesta, não seria possível intervir nos preços dos serviços de praticagem, exceto na condição

prevista em seu art. 14, inciso II⁶, que estabelece a possibilidade de arbitramento de preço para garantir a disponibilidade da prestação do serviço, em caso de falta de acordo entre os contratantes.

Diante do todo analisado, as sugestões do TCU foram para que o Ministério da Infraestrutura e a Casa Civil da Presidência da República (1) avaliem a conveniência e a oportunidade de encaminhar proposta de alteração legislativa com o objetivo de regular economicamente os serviços de praticagem, por se tratar de prestação de serviço essencial ao Estado Brasileiro exercido em regime de monopólio, em mercado com pouca transparência sobre os preços e índices de reajustes cobrados. (2) Dar ciência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica e ao Ministério da Infraestrutura da existência de concorrência imperfeita, decorrente da adoção do regime de rodízio único estabelecido na Normam-12/DPC/Marinha do Brasil, e da possível infração à ordem econômica. (3) Encaminhar cópia do Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, com vistas a subsidiar a discussão dos Projetos de Lei que tratam sobre serviço de praticagem, em andamento nas duas Casas legislativas, a saber: PLS 422/2014, PLS 4495/2019, PL 2149/2015 e PL 1565/2019;

Alteração da LESTA – Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário.

No que tange a alteração legislativa, o relatório do TCU abordou diversos projetos de lei no Senado Federal e na Câmara dos Deputados sobre o tema. Dentre eles, tem-se:

- a) PLS 422/2014: de autoria da Senadora Kátia Abreu, o projeto altera as Leis 9.537/1997 e 10.233/2001, para instituir o serviço público de controle de tráfego marítimo, vedar o estabelecimento de número máximo de práticos e atribuir à **Antaq a competência para fixação de preço máximo do serviço de praticagem**; (grifo nosso)
- b) PLS 4.495/2019: de autoria do Senador Styvenson Valentim, o projeto sujeita o serviço de praticagem aos princípios da liberdade de iniciativa e da livre concorrência, **possibilitando a adoção de preços de livre mercado**, bem como estabelece a possibilidade de **fixação de preços pela autoridade marítima no caso de prestação do serviço em regime de monopólio**; (grifo nosso)
- c) PL 2.149/2015: de autoria do deputado Raimundo Gomes de Matos, o projeto prevê **que a fixação de preços pela Autoridade Marítima somente ocorra de forma excepcional e temporária**, quando não houver acordo

6 **Lei 9.537/97 - Art. 14:** O serviço de praticagem, considerado atividade essencial, deve estar permanentemente disponível nas zonas de praticagem estabelecidas.

Parágrafo único. Para assegurar o disposto no caput deste artigo, a autoridade marítima poderá:

I - estabelecer o número de práticos necessário para cada zona de praticagem;

II - fixar o preço do serviço em cada zona de praticagem;

III - requisitar o serviço de práticos.

entre as partes e risco de interrupção do serviço, visando à prestação contínua do serviço de praticagem; e (grifo nosso)

d) PL 1.565/2019: de autoria do deputado Augusto Coutinho, o projeto **prevê a fixação de preços pela Autoridade Marítima somente de forma excepcional e temporária**. (grifo nosso)

Pelo texto dos projetos de Lei 2.149 e 1.565 percebe-se uma profunda tentativa em transformar a escala de rodízio único em um dispositivo legal e que a regulação econômica dos serviços de praticagem seja uma excepcionalidade. É errado? Não, a medida e conveniência de cada parte, mas a pergunta é se isso traz benefício ao custo logístico dos produtos brasileiros, pois como bem resume o relatório do TCU:

“...um setor portuário ineficiente prejudica a inserção do país no comércio internacional ao inibir a competitividade de suas exportações ou encarecer importações de produtos e insumos básicos, levando à menor disponibilização de seus produtos em mercados mundiais, menor ingresso de divisas e outros efeitos associados.” ... CADE (peça 177, p. 30-31)

Havia ainda o Projeto de Lei 8.535/2017, de autoria do Deputado Júlio Lopes, que que foi apensado ao PL 11.025/2018 ambos arquivados⁷ pela mesa diretora da Câmara dos Deputados. Como cita o TCU, este PL vai ao encontro no combate às questões monopolistas dos serviços de praticagem uma vez que na sua justificção, o deputado afirma:

“...a sistemática atualmente empregada no mercado de praticagem distancia-se das características do mercado de concorrência perfeita. Os práticos detêm o poder de mercado sobre os demandantes do serviço, o que confere autonomia para elevação de preços das manobras sem incorrer em perda de participação de mercado.

Estruturas de mercado que compreendem essa peculiaridade, quando não reguladas pelo Estado acarretam resultados econômicos não eficientes ao interesse público, razão pela qual se demonstra de fato relevante a proposta empreendida, tendo em vista a necessidade evidente de regulação econômica dessa atividade.” O PL propunha a regulação econômica pela ANTAq.

⁷ Regimento Interno da CD – “Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles,...”

O Projeto de Lei 4.392/2020 – Autoria do Deputado Alceu Moreira – Não citado no Relatório do TCU - propõe modificar as regras aplicáveis à prestação do serviço de praticagem e confere à Antaq competência para exercer a regulação econômica dos serviços de praticagem, alterando a LESTA e a Lei 10.233/2001. (apensado ao 1.565/2019).

O PL propõe principalmente: (i) Permitir que empresas tomadoras do serviço de Praticagem também tenham o direito de contratação direta de práticos em seu quadro de colaboradores; (ii) Permitir que o Comandante de navio de Bandeira Brasileira conduza seu navio no interior de uma Zona de Praticagem, sem assessoria do práctico, (iii) utilização de equipamentos de simulação; (iv) Permitir que a regulação econômica seja exercida a todo momento, e não apenas em caso de indisponibilidade do serviço, **(v) Estabelecer preços máximos para cada Zona de Praticagem; (vi) apresentação das demonstrações financeiras pela praticagem, e (vii) Regulação econômica pela ANTAq.** (grifo nosso)

Trazer à tona um assunto tão relevante à sociedade brasileira é permitir que stakeholders conheçam as falhas e as forças do modelo. Os motivos para regular os serviços de Praticagem são diversos, resultantes das consequências para o comércio exterior brasileiro, assim destacados: (A) Maior transparência; (B) Implantação de método para precificação do serviço; (C) Controle da qualidade do serviço e de preços; e (D) Aumento da competitividade dos portos brasileiros.

Na justificativa do PL 4.392/2020 observa-se a afirmação de que: O impacto de preços altos no serviço de praticagem é sentido mais intensamente pelos que atuam no transporte aquaviário de carga de baixo valor agregado. Dados da Cargill Agência Marítima apontam que os preços da praticagem cobrados das embarcações que movimentam soja e milho a partir dos portos de Itacoatiara e de Santarém representam, respectivamente, R\$ 8,77 e R\$ 7,54 por tonelada de carga, o que pode parecer pouco se não se levar em conta a acirrada competição pela exportação das “commodities” agrícolas.

Na conformação monopolística que, em nome da segurança da navegação, terminou por se formar no serviço de praticagem, à autoridade marítima só é conferido poder de impor preços quando frustrada a negociação entre práticos e empresas de navegação. Considerando que as empresas têm pouca margem de manobra na escolha do porto em que vão operar e que não é tarefa afeita à Marinha, nem por ela desejada, a regulação de preços, ocorre que, na maioria das vezes, prevalecem valores próximos aos propostos pelos práticos.

Para finalizar, diante de todo exposto, entende-se que os problemas oriundos da falta de regulação econômica dos serviços de praticagem são velhos conhecidos e afetam sobremaneira importantes setores econômicos brasileiros, como a agricultura, a indústria e o turismo em cruzeiros. Sob a ótica do agronegócio, por exemplo, entendemos que a grande competição existente nos mercados internacionais para as “commodities” agrícolas faz com que a soma de pequenas diferenças nos custos logísticos do produto exportado seja fator decisivo para a concretização

de contratos de exportação, bem como criam grandes lesões a renda dos produtores. Assim sendo, toda e qualquer oneração, direta ou indireta, da atividade portuária acaba resultando em perda de competitividade e redução de oportunidade de negócios com prejuízos para o produtor brasileiro, principalmente.

O Tribunal de Contas ainda não concluiu suas análises, mas de fato a sociedade não pode ficar a margem desta discussão.

Referências Bibliográficas:

Auditoria Operacional – Regulação da Praticagem – Tribunal de Contas da União – março de 2020

Lei 9.537/1997 – LESTA

Lei 12.815/2013 - Lei dos Portos

PL 4.342/2020 – disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1926067&filename=PL+4392/2020. Acesso em 30/07/2021

Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD



Murillo Barbosa – Diretor Presidente da ATP – Associação de Terminais Portuários Privados

Luciana Guerise – Diretora Executiva da ATP e Vice-presidente da Wista Brazil