



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

PROJETO DE LEI N.º 2.149/2015

Altera a Lei nº 9.537, de 1997, que “dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências”.

Autor: Deputado Raimundo Gomes de Matos

Relator: Deputado Bruno Araújo

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Viação e Transportes o Projeto de Lei, em epígrafe, de autoria do Deputado Raimundo Gomes de Matos, alterando dispositivos da Lei n.º 9.537, de 1997, que *"dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências"*, relacionados ao serviço de Praticagem e a outras matérias.

Apensado à proposição principal encontra-se o Projeto de Lei n.º 2.591, de 2015, que trata de matéria análoga.

Despachado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP; de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço – CDEICS); de Viação e Transportes – CVT e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, com fundamento no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sob regime de apreciação conclusiva pelas Comissões e regime de tramitação ordinária, o Projeto de Lei n.º 2.149, de 2015 recebeu pareceres da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP, pela sua aprovação com emenda, e pela rejeição do apenso; e da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço – CDEICS, pela aprovação deste e da Emenda adotada pela CTASP, assim como pela rejeição do apensado Projeto de Lei n.º 2.591, de 2015.

Nesta Comissão de Viação e Transporte, o Projeto recebeu emenda de autoria do Deputado Mauro Lopes (EMC 1/2016 CVT) e emenda de autoria do deputado Júlio Delgado (EMC 1/2019 CVT), sobre as quais nos debruçaremos a seguir.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

Passa-se, portanto, à análise do teor do Projeto de Lei principal, de seu apensado, das alterações sugeridas pelas Comissões que antecederam a CVT na apreciação da matéria e da emenda apresentada nesta Comissão.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme já antecipado, o Projeto de Lei n.º 2.149, de 2015 tem por objetivo alterar dispositivos da Lei n.º 9.357, de 11 de dezembro de 1997 (Lei de Segurança do Transporte Aquaviário – LESTA), que fixa as diretrizes de segurança da navegação em águas sob jurisdição brasileira.

A proposição contempla as seguintes propostas:

- **Art. 13, § 4º:** confere à Autoridade Marítima prerrogativa para habilitar “comandantes de navios de bandeira brasileira a conduzir a embarcação sob seu comando no interior de Zona de Praticagem específica ou em parte dela, sem a assessoria de práctico”.
- **Art. 13, §5º, e art. 14 §§1º e 2º, da Lei 9.537/97:** explicita ser a atividade de praticagem de natureza privada, devendo os preços de tais serviços serem fixados mediante livre negociação, destacando que apenas excepcionalmente, quando houver risco de interrupção da prestação do serviço, pode a Autoridade Marítima vir a arbitrar preços de forma provisória considerando o preço comumente praticado na Zona de Praticagem.
- **Art. 14, §§ 3º, 4º e 5º, da Lei 9.537/97:** ratifica por lei a prerrogativa da Autoridade Marítima estabelecer uma escala de rodízio única com todos os prácticos em atividade na respectiva Zona de Praticagem, bem como fixar o número adequado de prácticos em cada Zona de Praticagem.
- **Art. 15, parágrafo único, da Lei 9.537/97:** permite que, diante de reiterado inadimplemento do tomador de serviço de praticagem, a prestação do serviço esteja condicionada ao prévio pagamento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

- **Art. 39, da Lei 9.537/97:** atualiza a denominação da Autoridade Marítima, designando como sendo seu exercício atribuição do Comandante da Marinha;
- **Art. 24, §2º, da Lei 9.537/97:** revogada a exigibilidade de prévio depósito do valor da multa para interposição de recurso administrativo (art. 3 do PL).

A emenda EMC 1 CTASP previu ainda a inclusão de um §6º ao art. 13 da Lei 9.537/97, segundo o qual os valores relativos aos serviços de praticagem para navios de cruzeiro, marítimos ou fluviais, deverão ser inferiores aos valores praticados no transporte de cargas.

A emenda EMC 1/2016 CVT propõe regulação no sentido de conferir à ANTAQ a competência para promover a regulação econômica do serviço de praticagem.

A emenda EMC 1/2019 CVT, por sua vez, na parte em que se antagoniza ao PL 2149/2015, propõe outorgar à ANTAQ competência para normatizar a regulação de preço de praticagem (art. 27, XXIX, Lei 10.233/2001), igualmente permitindo regulação econômica da atividade, bem como traz para o campo legal aspectos relacionados à escala de rodízio hoje deliberada, com discricionariedade, pela Autoridade Marítima.

O serviço de praticagem constitui-se na atividade de manobra e navegação de embarcações realizadas por profissionais habilitados para tal, os práticos. Esses profissionais, são aquaviários não-tripulantes, que atuam em trechos da costa, baía, portos, estuários, lagos, rios, terminais e canais onde há tráfego de embarcações e prestam o serviço embarcados; assessorando o comandante da embarcação quando esta se encontra em águas restritas, definidas como Zonas de Praticagem (ZP), cujas peculiaridades dificultam a livre e segura movimentação.

O serviço de praticagem está disposto na Lei nº 9.537/97, conforme já citada anteriormente, denominada lei de Segurança de Tráfego Aquaviário (LESTA) e regulamentada pelo Decreto nº 2.594, de 18 de maio de 1998, conhecido por Regulamento de Segurança do Tráfego Aquaviário em Águas sob Jurisdição Nacional (RLESTA).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

A LESTA atribui à Autoridade Marítima (AM) a competência de regulamentar o serviço de praticagem, estabelecer as ZPs onde o serviço é obrigatório e especificar as embarcações dispensadas do serviço. Também estabelece que o serviço de praticagem deva ser prestado por práticos devidamente habilitados, individualmente, organizados em associações ou contratados por empresas, não sendo permitido aos práticos a recusa de prestação do serviço, tido por atividade essencial, que deve estar permanentemente disponível. Para que AM possa garantir a disponibilidade do serviço de praticagem, a LESTA lhe outorga o poder de: (I) estabelecer o número de práticos necessário para cada ZP; (II) fixar o preço do serviço em cada ZP; e (III) requisitar o serviço de práticos.

A atividade de praticagem apresenta índices de segurança satisfatórios no Brasil, decorrentes da regulamentação técnica exercida pela AM e do empenho das entidades de praticagem na manutenção da qualidade dos serviços prestados.

Conceito e Definição de Zona Praticagem

Importante estabelecer no corpo da lei a definição e conceito de Zona de Praticagem (ZN). Em diversos momentos, a LESTA, emprega o termo Zona de Praticagem, sem, contudo, despendar qualquer delimitação ao conceito da referida expressão. Portanto, proponho a inclusão de novo inciso ao art. 2º da Lei nº 9.537/97, de modo a definir a expressão Zona de Praticagem prevista na LESTA, a partir da importação de conceito técnico já existente em normas administrativas (NORMAM 12/DPC – Normas da Autoridade Marítima para os Assuntos de Praticagem).

Comandantes de Navios de Bandeira Brasileira

No que se refere às alterações incidentes sobre o artigo 13, §4º, da LESTA, indicadas pelo PL 2149/2015, é tecnicamente mais adequado definir que os comandantes de navios brasileiros, que, segundo a Autoridade Marítima, tenham aptidão para exercer as manobras de atracação e desatracação de navio sob seu comando em determinada zona portuária (ou em parte dela), poderá assim agir sem a necessidade de assessoramento obrigatório do profissional “prático”.

Merece registrar que essa competência da Autoridade Marítima, além de fomentar a navegação de cabotagem e as empresas brasileiras, já se encontra prevista na norma administrativa (infralegal) NORMAM 12/DPC (Norma da



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

Autoridade Marítima para os Serviços de Praticagem) em que reforça a melhor redação legislativa, além de reafirmar a competência da Autoridade Marítima:

“Compete à Diretoria de Portos e Costas, como Representante da Autoridade Marítima para a Segurança do Tráfego Aquaviário, regulamentar o serviço de praticagem, estabelecer as zonas de praticagem (ZP) em que a utilização do Serviço é obrigatória ou facultativa e especificar as embarcações dispensadas de utilizar o serviço de praticagem”.

Natureza Privada da Atividade

O prático exerce sua atividade após processo seletivo público, realizado pela Autoridade Marítima, e atua em cada ZP, segundo a NORMAM 12/DPC, obedecendo a uma escala de rodízio única de serviço de prático. A matéria, em apreço, já foi objeto de apreciação pelo STJ (REsp 1701900/ RJ), tendo este consolidado o entendimento quanto a natureza jurídica de direito privado.

Fixação de Preços

Importante frisar que o custo do serviço é controverso. Na navegação de cabotagem, os custos da praticagem são bastante significativos e segundo apurado junto a Secretaria Nacional dos Portos, podem representar cerca de 20% dos custos totais dessa atividade.

Nesse contexto, a busca pela eficiência e a adequação do chamado “*Custo Brasil*” passa, necessariamente, pelo aperfeiçoamento de cada um dos elos do transporte aquaviário.

Apesar da consolidação e do entendimento quanto a natureza jurídica de direito privado, nada impede que seus preços sejam regulados, porquanto existe previsão constitucional nesse sentido a teor do que dispõem o § 4º do art. 173 e art. 174, ambos da Constituição Federal (CF).

Faz-se relevante mencionar, então, que o Estado, além da regulação técnica já existente também poderá participar da regulação econômica da atividade. Podem ser citados como exemplos os seguintes países: Argentina, Holanda, Suécia, Itália, Noruega, Grécia, Alemanha, França e Dinamarca.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

Importante observar que o já mencionado art. 174 da CF dispõe que a intervenção do Estado deve ocorrer na forma da lei. Esse requisito está em linha com o art. 37 da própria CF, o qual prevê que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios obedecerá, dentre outros, o princípio da legalidade.

Portanto, o Estado somente pode intervir na economia quando a lei permitir e, por consequência, seus atos devem se limitar ao que dispõe a norma legal.

No que diz respeito à função de fiscalizar, a Constituição Federal permite ao Estado exercer seu poder de polícia para fins de verificar se determinada atividade está sendo exercida em consonância com a legislação aplicável. Em sendo identificadas irregularidades, pode o Estado aplicar penalidades, desde que estas estejam também previstas em lei.

Essa função é exercida, por exemplo, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal responsável por assegurar a livre concorrência no mercado, investigar eventual abuso de poder econômico e decidir sobre matéria concorrencial.

Desse modo, em linhas gerais, percebe-se que a nossa Constituição, ao dispor sobre a ordem econômica, permite que o Estado atue de forma direta na economia, nos casos em que é necessário salvaguardar a segurança nacional ou há relevante interesse coletivo.

Ademais, há permissão constitucional para que o Estado intervenha como agente normativo e regulador das atividades econômicas exercidas no setor privado, cujas funções são de fiscalizar, incentivar e planejar, esta última ainda que indiretamente.

Essa atuação ou intervenção, contudo, deve observar os ditames da lei e ter como finalidade a Justiça social, a livre concorrência e o desenvolvimento nacional como um todo.

Deve ficar claro, no entanto, que a regulação econômica, com vistas à correção das falhas de mercado, não visa inibir a geração de lucros pela atividade produtiva. Seu objetivo é permitir a geração de lucros considerados normais para a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

atividade, de modo que o Estado exerça seu papel de gerador de bem-estar econômico à sociedade.

No exercício dessas competências a antiga redação do decreto 2.596/98 (RLESTA), em seu art. 6º, II, já disciplinava que a AM determinaria a fixação do preço nos casos em que não houvesse acordo entre o tomador e o prestador do serviço.

Escala de Rodízio

Visando sempre promover a segurança da navegação, a Autoridade Marítima tem o dever de estabelecer, para cada Zona de Praticagem, um número mínimo de manobras a serem realizadas por profissional, para que este não passe longo período sem executar sua atividade, com a consequente perda de habilitação, acarretando risco à navegação. Como dispõe o 2º do art. 13 da Lei 9.537/97, “A manutenção da habilitação do prático depende do cumprimento da frequência mínima de manobras estabelecida pela Autoridade Marítima”, o que também orienta a estabelecer uma escala de rodízio”.

Na verdade, a possibilidade de escala de rodizio como forma de garantir a proficiência e prática desses profissionais (e, portanto, a segurança da navegação) não se trata bem de uma inovação, mas sim da ascensão de comando normativo infralegal (Item 0226 da NORMAM 12) para o bojo da lei ordinária, e o próprio implemento da Resolução IMO A 960 que trata da segurança da navegação.

A referida medida, de outra sorte, denota preocupação relevante e imprescindível a garantir a garantir que referido profissional não seja cometido de fadiga ou trabalho excessivo, sendo estes últimos fatores que podem comprometer a segurança da navegação.

Destaca-se que caberá a Autoridade Marítima a condução da elaboração dessa escala de rodizio, o que inclusive vem realizando há décadas, como poder ser observado pelo art. 0226 da NORMAM 12 “Escala de Rodizio Única de Serviço de Prático”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

A existência de uma escala de rodízio é o principal instrumento de controle de que dispõe a Autoridade Marítima para fazer cumprir o mandamento da disponibilidade permanente, identificando com clareza os profissionais incumbidos do atendimento ao serviço.

Serviço de Praticagem em Condições que Comprometem a Segurança da Navegação ou Riscos ao Meio Ambiente

Proponho a modificação da redação prevista no art. 15 trazida pelo PL nº 2.149, de modo a implementar outra redação que venha prestigiar a segurança da navegação e a proteção ao meio ambiente. Reforça-se que não se pode exigir que o prático seja obrigado a prestar serviço de praticagem em condições que comprometem a segurança da navegação ou riscos ao meio ambiente, conforme também previsto na Resolução A 960 da Organização Marítima Internacional – IMO, da qual o Brasil é signatário.

Autoridade Marítima é Exercida pelo Comandante da Marinha

Quanto à redação do artigo 39 da LESTA, a sugestão empreendida no PL 2149/2015 apenas tem por finalidade indicar que a Autoridade Marítima é exercida pelo Comandante da Marinha, o que não se mostra passível de qualquer discussão.

Admissibilidade de Recurso Administrativo ao Prévio Depósito do Valor da Multa

Quanto à revogação do §2º, do artigo 24, da LESTA, sugerida no artigo 3º do PL 2149/2015, visa suprimir cláusula cuja inconstitucionalidade evidencia-se na Súmula Vinculante do STF n. 21, em que se preceitua ser inconstitucional condicionar admissibilidade de recurso administrativo ao prévio depósito do valor da multa.

Considerações Finais

Feitas essas considerações, apesar de não inovadoras na ordem jurídica e elencadas no PL 2.149/15, esse relator procura trazer reforço legislativo em nítido apego ao interesse público revestido na segurança da navegação e dos portos brasileiros.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

Assim, em análise aos projetos de lei, manifesto pela rejeição do projeto de lei nº 2.591, de 2015, apensado à proposição principal, e aprovação do PL 2149/2015, com a rejeição da emenda aprovada pela CTASP e rejeição das emendas EMC 1/2016 CVT e EMC 1/2019 CVT, consolidando-se o **VOTO proposto com a seguinte redação na forma do substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de novembro de 2019

Deputado Eli Corrêa Filho (DEM/SP)
Relator

ALP/KINGSTON/PROCESSO LEGISLATIVO/PRATICAGEM

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 2.149/2015

Altera a Lei nº 9.537, de 1997, que “dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. A Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que “dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências”, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º.....

XXII - Zona de Praticagem - É a área geográfica delimitada por força de peculiaridades locais que dificultem a livre e segura movimentação de embarcações, exigindo a constituição e funcionamento ininterrupto de Serviço de Praticagem.” (NR)

“Art. 13.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

§3º É assegurado a todo prático, na forma prevista no caput deste artigo, o livre exercício do serviço de praticagem, observadas as disposições estabelecidas em norma pela Autoridade Marítima.

§4º A Autoridade Marítima poderá habilitar, excepcionalmente e de acordo com as normas da Autoridade Marítima, os Comandantes de navios de bandeira brasileira a conduzir a embarcação sob seu comando no interior de Zona de Praticagem específica ou em parte dela, sem a assessoria de prático, nessa situação exclusiva.

§5º A atividade de Praticagem tem natureza essencialmente privada.(NR)

“Art. 14.

§1º Para assegurar o disposto no caput deste artigo, o Governo Federal através de órgão colegiado, 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.

§2º A fixação de preços pelo Governo Federal ocorrerá para evitar risco de interrupção do serviço, visando à prestação continua do serviço de praticagem.

§3º O Governo Federal estabelecerá em norma a sistemática e os parâmetros utilizados para a fixação de preços, de forma a garantir a economicidade e a manutenção da qualidade do serviço.

§4º Para manter o controle necessário à garantia da disponibilidade permanente do serviço e possibilitar o cumprimento da frequência mínima de manobras para a manutenção da habilitação, a Autoridade Marítima estabelecerá uma escala de rodízio único e equânime com todos os práticos em atividade naquela Zona de Praticagem.

§5º O número de práticos necessários em cada Zona de Praticagem deve ser revisado periodicamente pela Autoridade Marítima, de forma a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

atender às necessidades do tráfego marítimo, fluvial e lacustre na Zona de Praticagem e a manutenção da qualificação dos práticos.”(NR)

“Art. 15. O prático não pode recusar-se à prestação do serviço de praticagem, sob pena de suspensão do certificado de habilitação ou, em caso de reincidência, cancelamento deste, exceto nos casos em que for identificado perigo à segurança da navegação ou ao meio ambiente.”
(NR)

“Art. 39. A Autoridade Marítima é exercida pelo Comandante da Marinha.” (NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

Art. 3º. Fica revogado o § 2º do art. 24 da Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997

Sala da Comissão, em de novembro de 2019

Deputado Eli Corrêa Filho (DEM/SP)
Relator