

COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI N.º 1.565/2019

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 Augusto Coutinho

Relator: Deputado Silvio Costa Filho

I – RELATORIO

Trata-se o presente projeto de iniciativa legislativa de autoria do Deputado AUGUSTO COUTINHO (SD/PE) no sentido de promover alterações à Lei nº 9.537 de 1997 (LESTA), que “dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário”, no sentido de promover melhor readequação e atualização aos termos daquele diploma legislativo.

Em síntese, procura promover a ascensão de normas infralegais (regulamentos administrativos) a status normativo de lei ordinária, de modo a trazer mais segurança jurídica aos serviços de praticagem no Brasil, além de conferir maior proteção a salvaguarda e segurança do tráfego aquaviário.

Traz sugestões legislativas de modo a conferir atualização do diploma normativo vigente (Lei n.º 9.537/97) a entendimentos já consolidados sobre a matéria por tribunais superiores, bem como a luz da Sumula Vinculante nº 21 do STF.

Procura promover ratificação e reforço de competências da Autoridade Marítima em seu mister de garantir a segurança da navegação, bem como prestigiar a navegação de cabotagem e Marinha Mercante brasileira.

Por fim, visa trazer contributos ao regime jurídico atual de praticagem, de modo a conferir melhor esclarecimento e transparência legislativa, a luz do princípio da livre iniciativa e do modelo constitucional vigente.

Despacho submetendo o Projeto Lei nº 1.565/19 a tramitação nas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Viação e Transportes e Constituição e Justiça (art. 54 RICD).

Eis o relatório.

Passa-se a apreciação e razões de voto.

II- VOTO

Através da leitura do referido projeto de lei, evidencia-se que a iniciativa legislativa preocupa-se em empregar melhor segurança jurídica ao serviço de praticagem, adequando-o ao entendimento jurisprudencial já consolidado pelos tribunais superiores, de modo a garantir a segurança da navegação, bem como a escoreita e ininterrupta prestação do serviço essencial de praticagem.

Inicialmente, convém destacar que essa Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público já teve a oportunidade de se debruçar sobre a presente matéria na oportunidade de apreciação do PL 2.149/2015, tendo sido aprovado, por unanimidade, em 21 de outubro de 2015 o parecer favorável do então Deputado Benjamin Maranhão, o qual guarda total harmonia e convergência ao PL 1.565/2019.

Nada obstante a referida matéria já ter sido objeto de debates e

criteriosa apreciação por essa egrégia Comissão, acredito que o presente Projeto de Lei (PL n.º 1.565/19) reforça, ainda mais, a competência e confere forte atuação da Autoridade Marítima na segurança da navegação.

Após detida análise, verifica-se que o presente projeto de lei, inicialmente, propõe a inclusão do conceito da expressão “Zona de Praticagem” no art. 2º da Lei nº 9.537/97 (LESTA), através da adição de novo inciso (XXII), procurando promover melhor esclarecimento de termos técnicos necessários a compreensão da LESTA.

“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)

Merece ressaltar que a lei vigente (LESTA), em algumas oportunidades, utiliza a expressão “Zona de Praticagem”, muito embora não haja definição de conceito do referido termo. Vejamos:

Art. 4º São atribuições da autoridade marítima:

(...)

II - regulamentar o serviço de praticagem, estabelecer as zonas de praticagem em que a utilização do serviço é obrigatória e especificar as embarcações dispensadas do serviço;

Portanto, acredito fazer sentido a inclusão do referido conceito através da proposta de adição do inciso XXII ao art. 2º da Lei n.º 9.537/97 (LESTA), eis que, em verdade, verifica-se a importação de conceito já existente em normas administrativas, para agora, vigorar, também, na referida lei ordinária, que já havia despendido no art. 2º da LESTA espaço legislativo trazendo diversos conceitos de expressões técnicas, como um verdadeiro glossário.

É ainda possível extrair da proposta normativa, em espécie, a sugestão de sensível modificação da redação dos §3º e §4º do art.13 da Lei n.º 9.537/97 (LESTA), empregando, nesta oportunidade, maior reforço das competências da Autoridade

Marítima, de modo a prestigiar a segurança da navegação, ao mesmo passo que se fomenta e prestigia a navegação de cabotagem brasileira.

“Art. 13.....

*§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 pode 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 prático.

Analisando a proposta de inclusão do termo *"observadas as disposições estabelecidas em norma pela Autoridade Marítima"* (§3º, art. 13 da Lesta) visa garantir o livre exercício do serviço de praticagem condicionado, evidentemente, a observância das disposições técnicas e de segurança editadas pela Autoridade Marítima, denotando a primazia do interesse público em face ao interesse privado.

E aqui penso que, apesar de não mais se discutir ser o serviço de praticagem de natureza privada (confiada a particular que preencher os requisitos estabelecidos pela autoridade pública para sua seleção e habilitação), conforme pode se extrair da inteligência da própria Lei n.º 9.537/97 (inclusive já confirmado pelos tribunais pátrios), o exercício da referida atividade deve respeitar normas técnicas de segurança editadas pela Autoridade Marítima (exercida pelo Comandante da Marinha do Brasil).

Tal condicionante objeto da presente proposta de alteração legislativa não constitui intervenção do Estado na economia e nem poderia, mesmo porque tal hipótese seria incogitável a luz da Constituição Federal (vedação de intervenção indistinta do Estado na economia em se tratando de atividades privadas), mas tão somente regulação técnica pela autoridade que detém competência para tal feito e, inclusive, vem despendendo com brilhantismo e sucesso tal mister ao longo de décadas no Brasil.

Assim é que mesmo sendo a atividade de praticagem revestida de natureza privada, a salvaguarda e segurança da navegação imprime essencialidade nesses serviços, de modo que se justifica a inclusão do referido termo *"observadas as disposições estabelecidas em norma pela Autoridade Marítima"*.

De outra sorte, acredito ser interessante o reforço legislativo da possibilidade da Autoridade Marítima de habilitar comandantes de navios brasileiros para conduzir a embarcação sob seu comando no interior de Zona de Praticagem sem a assessoria de prático, pois tal incremento legislativo tem o condão de fomentar a navegação de cabotagem e a Marinha Mercante do Brasil, sem comprometer a segurança da navegação.

Tal medida mostra-se capaz de harmonizar e trazer melhor compatibilidade instrumental entre o disposto no art. 4º, II e art. 13, §4º da Lei n.º 9.537/97 (LESTA), pois através de uma interpretação teleológica, observa-se que compete a Autoridade Marítima definir quando a “*utilização do serviço é obrigatória e especificar as embarcações **dispensadas do serviço***”.

Logo, com muito mais propriedade e razão lógica, penso que a sutil alteração da redação do §4º do art. 13 da Lei n.º 9.537/97 (LESTA) terá o condão de harmonizar os ditos comandos normativos, em especial,

*§4º A Autoridade Marítima pode 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 prático**.*

Apenas para fins de reforço argumentativo, cita-se a NORMAM 12 (Norma da Autoridade Marítima para os Serviços de Praticagem) em que reforça a melhor redação legislativa:

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.

Ainda é possível identificar mais um reforço legislativo a ratificar a atuação da Autoridade Marítima no que tange a manutenção da habilitação dos práticos, eis que a proposta sob análise, sugere a inclusão do §5º ao art. 13 da Lei n.º 9.537/97 (LESTA), promovendo, em verdade, a ascensão de comando normativo infralegal (NORMAM 12) para o bojo da lei ordinária, estabelecendo a possibilidade de edição pela Autoridade Marítima de uma escala de rodizio.

§5º Para possibilitar a manutenção da habilitação dos práticos, permitir o cumprimento da frequência mínima de manobras, e a distribuição equânime do serviço em cada Zona de Praticagem, a Autoridade Marítima estabelecerá uma escala de rodízio com todos os práticos em atividade naquela Zona de Praticagem.

Penso que tal medida mostra-se pertinente e necessária a garantir a manutenção da própria "prática" necessária a atividade de praticagem, além de garantir que referido profissional não seja cometido de fadiga ou trabalho excessivo, sendo estes últimos fatores que podem comprometer a segurança da navegação.

Neste sentido é que a proposta legislativa em espécie faz revelar preocupação com a segurança do tráfego aquaviário, em especial, a frequência e experiência do profissional prático (manutenção de sua prática e expertise) e saúde do trabalhador, aspectos essenciais para a salvaguarda.

Destaca-se que tal escala de rodízio e a preocupação quanto a "familiaridade" do prático quanto a zona de praticagem já é efetivada na realidade brasileira, bem como em diversos países europeus, sendo presente no item 226 da NORMAM 12 (Norma Administrativa) e no art. 6º Resolução da Organização Marítima Internacional - IMO A 960. Vejamos:

NORMAM 12:

*0226 - ESCALA DE RODÍZIO ÚNICA DE SERVIÇO DE PRÁTICO a) É estabelecida especificamente para cada ZP e inclui todos os Práticos habilitados e aptos em atividade na ZP, independentemente da sua forma de atuação, por meio da qual os Práticos são divididos, obrigatoriamente, entre os seguintes grupos: 1) Práticos em Período de Escala; 2) Práticos em Período de Repouso; e 3) Práticos em Período de Férias. b) **Essa escala visa garantir a disponibilidade ininterrupta do Serviço de Praticagem e evitar a fadiga do Prático na execução das fainas de praticagem. Adicionalmente, contribui para a manutenção da habilitação do Prático.** c) Período de Escala é o número de horas ou de dias consecutivos durante os quais o Prático está à disposição para ser requisitado a realizar fainas de praticagem. Esse período é subdividido em Período de Serviço e Período de Sobreaviso.*

RESOLUÇÃO A 960 (IMO)

6. Proficiência continuada

Quando em casos de ausência do serviço, por qualquer que seja o motivo, estiver faltando a um prático experiência recente na zona de praticagem, a autoridade competente de praticagem deverá se assegurar de que o prático readquira a familiaridade com a zona, quando do seu retorno ao trabalho.

Ou seja, a opção de reforçar tais preceitos normativos outorgando-lhes, através deste PL n.º 1.565/19, status normativo de lei ordinária é medida que reforça, ainda mais o interesse público revestido na segurança da navegação e dos portos brasileiros.

Outra aspecto envolvendo o PL n.º 1.565/19 corresponde a inclusão do §6º ao art. 13 da Lei n.º 9.537/97 (LESTA), expressando que *"a atividade de Praticagem tem natureza privada, devendo os preços praticados ser objeto de livre negociação entre as partes."*

Apesar da obviedade de tal sugestão legislativa, penso que a mesma mostra-se pertinente e necessária, pois a norma jurídica deve ser estampada de máxima clareza a conferir segurança jurídica a coletividade, e, portanto, ostentando a atividade de praticagem natureza jurídica privada (conforme se evidencia de uma interpretação sistemática da própria Lei nº 9.537/97), por óbvio, os valores decorrentes de sua prestação deverá ser fruto da livre negociação entre as partes (tomadora de serviços e prestadoras de serviços), como vem sendo efetivado no Brasil há décadas.

Na justificativa do presente Projeto de Lei, sua Excelência o Deputado Augusto Coutinho, citou demandas judiciais e outras inquietudes que tramitaram nos tribunais superiores (REsp nº 1662196 / RJ), em que fora questionado judicialmente a natureza jurídica do serviço de praticagem, tendo aqueles tribunais reafirmado a natureza jurídica de direito privado desses serviços.

Assim, se mostra relevante o acréscimo legislativo do presente projeto de lei, pois confere maior segurança jurídica e harmonização.

Defendo particularmente que a clareza e transparência na Lei mostrase relevante, necessária e fundamental para que a mesma tenha eficácia e seja compreendida pela sociedade em geral, ainda mais em assuntos que pela própria natureza mostram-se de acentuada complexidade.

E neste sentido que acredito que as propostas trazidas pelo PL n.º 1.565/19 possuem a pertinência de trazer clareza, segurança jurídica e reforço a atuação da Autoridade Marítima, sem representar, na verdade, e com todo respeito, ineditismo normativo, pois conforme já relatado, diversas dessas sugestões já são previstas em nível infralegal.

Por fim, observo que a proposta vem trazer maiores esclarecimentos quanto a possibilidade da Autoridade Marítima de fixar preços de praticagem para assegurar a ininterruptibilidade e continuidade dos serviços de praticagem.

Ora, sendo o serviço de praticagem de natureza privada e entregue à livre iniciativa, outra não pode ser a interpretação do art. 14 da Lei n. 9.537/1997, de que, apenas na excepcionalidade, e aqui destaca-se, na excepcional hipótese de interrupção do serviço, é que será possível a Autoridade Marítima a interferência na fixação dos preços dos serviços de praticagem.

A lei vigente já deixa evidenciado tal entendimento, pois sentido contrário, estar-se-ia contemplando a não desejada e inconstitucional regulação econômica (intervenção econômica do Estado) em atividade privada.

De toda sorte, penso ser necessária e imperiosa o maior esclarecimento no próprio texto normativo, como bem pretende o PL n.º 1.565/19:

“Art. 14.....

§1º A fixação de preços pela Autoridade Marítima somente ocorrerá de forma excepcional e temporária, quando não houver acordo entre as partes e risco de interrupção do serviço, visando à prestação continua do serviço de praticagem.

Ou seja, a regra é que as partes devem construir livre e saudável negociação para definição dos valores decorrentes dos serviços de praticagem, pois sendo atividade privada e afetada a livre iniciativa, outro não poderia ser o entendimento. Todavia, na excepcionalidade de inexistir acordo entre as partes e se tal hipótese comprometer, em concreto, a continuidade do serviço, será possível a Autoridade Marítima fixar, em caráter excepcional e temporário, os preços de praticagem.

Tal medida sendo permitida em caráter excepcional e temporária não

teria o condão de violar a livre iniciativa, tampouco representaria intervenção do Estado na economia.

Merece destaque a proposta trazida no PL n.º 1.565/19 quanto ao reforço da competência da Autoridade Marítima no quantitativo de práticos, pois certamente compete aquela autoridade a análise técnica sobre o tema, tudo visando a segurança da navegação.

§2º O número de práticos necessários em cada Zona de Praticagem deve ser revisado periodicamente pela Autoridade Marítima, de forma a atender às necessidades do tráfego marítimo, fluvial e lacustre na Zona de Praticagem e a manutenção da qualificação dos práticos.” (NR)

Percebe-se que a segurança da navegação está reforçada ainda na proposta de inclusão de redação ao art. 15 da Lei n.º 9.537/97, pois com o fito de garantir a continuidade do serviço, o práctico não pode recusar-se a prestar o serviço, salvo em casos em que for identificado perigo à segurança da navegação ou ao meio ambiente:

*“Art. 15 O práctico 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)

Oportuna sugestão legislativa, pois não se pode exigir que o práctico 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:

RESOLUÇÃO A 960 IMO

8. Recusa de prestar serviços de praticagem

O práctico deve ter o direito de se recusar a praticar quando o navio a ser praticado oferecer perigo à segurança da navegação ou ao meio ambiente. Qualquer destas recusas, juntamente com os motivos para ela, deverá ser informada imediatamente à autoridade adequada, para as medidas cabíveis.

Por fim, a iniciativa legislativa pretende atualizar a Lei n.º 9.537/97 ao sentido e alcance da Súmula Vinculante nº 21 do Supremo Tribunal Federal, em que se preceitua ser inconstitucional condicionar admissibilidade de recurso administrativo ao prévio depósito do valor da multa.

III- CONCLUSAO

Em face ao que fora delineado acima, acreditando que o PL n.º 1.565/19 traz consideráveis e relevantes incrementos legislativos tendentes a salvaguarda e segurança da navegação, além de conferir maior segurança jurídica e melhor regulamentação do serviço de praticagem, voto no sentido da aprovação integral do presente Projeto de Lei.

Brasília, de novembro de 2019.

DEPUTADO SILVIO COSTA FILHO
(REPUBLICANOS/PE)

Relator