

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 2.149, DE 2015

Modifica a Lei nº 9.537, de 1997, que "dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências", relativamente ao serviço de Praticagem e outras matérias

Autor: Deputado RAIMUNDO GOMES DE MATOS

Relator: Deputado VINICIUS CARVALHO

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JULIO LOPES

Está sob exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 2.149, de 2015, do Deputado Raimundo Gomes de Matos. A iniciativa *"Modifica a Lei nº 9.537, de 1997, que "dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências"*, relativamente ao serviço de Praticagem e outras matérias". Cabe destacar que o Projeto de Lei nº 2.591, de 2015, que originalmente tramitava apensado à proposta em análise, foi retirado pelo próprio autor em 2019.

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, foi 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.



Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP, o projeto foi aprovado, com emenda que garante a navios de cruzeiro preços de praticagem inferiores aos cobrados das embarcações de transporte de carga. Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço – CDEICS, o projeto foi aprovado, assim como a emenda apresentada na CTASP. Nesta Comissão de Viação e Transporte, o projeto recebeu emenda de autoria do Deputado Mauro Lopes (EMC 1/2016 CVT), emenda de autoria do Deputado Júlio Delgado (EMC 1/2019 CVT) e emenda do Deputado Cezinha de Madureira (ESB 1/2023 CVT). O Relator, Deputado Vinícius Carvalho (Republicanos-SP), apresentou Parecer pela aprovação da matéria (PES nº 2 – CVT), com Substitutivo e pela aprovação da Emenda ao Substitutivo 1/2023 ao SBT 3 da CVT, e pela rejeição da Emendas 1/2016 e 1/2019 da CVT, e das Emendas ao substitutivo 1/19, 2/19 e Emenda 1 adotada pela CTASP (atual CTRAB).

Feitos esses esclarecimentos, passo a apresentar as razões que me fazem discordar dos termos do parecer apresentado pelo Relator.

O substitutivo proposto por S.Exa:

1) Altera as atribuições da Autoridade Marítima (Marinha do Brasil), competências que hoje são exclusivas dela, fixadas em Lei e por norma infralegal, qual seja, a NORMAM-12/DPC (Normas da Autoridade Marítima para o Serviço de Praticagem): (i) estabelecer o número necessário de práticos para cada zona de praticagem; (ii) fixar o preço do serviço em cada zona de praticagem; e (iii) requisitar o serviço de práticos. O Substitutivo prevê, no entanto, que caberá ao Governo Federal, por meio de órgão colegiado a ser criado, fixar o preço em cada zona de praticagem, somente em casos extraordinários “para evitar risco de interrupção do serviço”.

Considerações: não há nenhum motivo para, em matéria de natureza técnica, relacionada à segurança naval, substituir a atuação da Autoridade Marítima por outro ente ou órgão colegiado. A Marinha reúne experiência e competência para lidar com tal assunto. O que se afigura controverso é, apenas, atribuir à Autoridade Marítima o papel de definir os



preços dos serviços, na hipótese de não haver acordo entre as partes – práticos e empresas de navegação, até porque a interrupção de serviços por este motivo nunca ocorre, devido à essencialidade do serviço.

Essa é a razão de ser de algumas propostas que tramitam na Casa – uma, inclusive, do Poder Executivo – e de minha manifestação em voto em separado: deve-se retirar da alçada da Marinha a tarefa de atribuir preços aos serviços. O trabalho, acredito, não se acomoda bem à qualificação e aos objetivos dos que compõem essa notável instituição militar.

O ideal é que decisões e considerações acerca dos preços dos serviços fiquem a cargo de quem legalmente já se desincumbe de regulação econômica nesse setor. Falarei mais disso adiante.

2) Incumbe o Governo Federal, no lugar da Autoridade Marítima, de fixar preços para evitar o risco de interrupção do serviço de praticagem, providência que deve ser tomada com base em norma que estabeleça a sistemática e os parâmetros para tal fixação de preços.

Considerações: muito embora o relator aponte exemplos internacionais para a regulação de preços na praticagem, defenda ser constitucional a regulação de preços de atividade de natureza jurídica de direito privado e chame a atenção para o fato de que a praticagem pode representar até 20% dos custos totais das operações na navegação de cabotagem, sua opção no substitutivo foi manter a regra da atuação esporádica da Administração, admitida nas situações em que as partes diverjam quanto ao preço do serviço, colocando em risco a continuidade da oferta da praticagem.

Ao substituir, nessa tarefa, a Autoridade Marítima por órgão colegiado, creio que o relator não foi ao cerne da questão econômica. Alterou o sujeito sem modificar o objeto. O trabalho ocasional de fixação de preços na praticagem, mesmo que ganhe mais substância com o concurso de outras esferas de governo, que iriam se juntar à Marinha, na verdade não atinge o objetivo de garantir previsibilidade e razoabilidade à política de preços na atividade. A regulação econômica, no caso de prestação de serviço de caráter



monopolista, por força de lei, é remédio que convém ser prescrito, para o bem do consumidor e da cadeia produtiva.

Não se quer dizer, com isso, que a passará a vigor controle de preços. Isso seria negligenciar a complexidade dos instrumentos regulatórios. Há variadas formas de o regulador atuar no sentido de diminuir o impacto de vantagens inerentes ao monopólio na formação dos preços. Lembre-se que o regulador pode adotar várias formas de regulação após a realização - obrigatória - de Análise de Impacto Regulatório (AIR), e depois revisar sua estratégia por meio da Análise de Resultado Regulatório (ARR), a fim de promover a necessária correção de rumos. É o que vem sendo feito no Brasil e em diferentes países há alguns anos, com relativo sucesso, especialmente no campo das chamadas “*utilities*”.

Em oposição à regulação, muitas vezes se alega que as associações de práticos costumam firmar contrato de longo prazo com os usuários frequentes, em geral empresas de navegação de grande porte, o que daria a necessária estabilidade ao setor, evitando barganhas constantes. Não se deve esquecer, todavia, dos seguintes aspectos: (i) diversos usuários não firmam contrato de longo prazo, estando sujeitos à política de preços do momento, adotada unilateralmente pela associação de práticos; (ii) como o custo da praticagem não costuma representar percentual muito significativo no custo total de operações de transporte marítimo de grande porte, o armador não tem suficiente incentivo para barganhar preço – o que exigiria, no limite, a intervenção da Autoridade Marítima –, preferindo, em vez disso, repassar o acréscimo de custo para os tomadores do serviço, o que não é difícil num cenário de escassez de oferta de frete marítimo internacional. Dessa maneira, o preço obtido por meio de acordo entre as partes não é, nesse caso, necessariamente o preço de equilíbrio esperado no livre mercado, mas um preço que se aproxima do preço de oferta do monopolista, o que acaba por ter impacto ao longo de toda cadeia produtiva e, principalmente, no último elo dessa cadeia, o consumidor final.

Portanto, a medida correta a se tomar aqui, acredito, é possibilitar a regulação econômica da atividade. Considerando que a Agência



Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ já exerce esse tipo de função e dispõe de corpo técnico capacitado, melhor que seja atribuída a ela tal regulação, que venha a abranger a definição de preços do serviço, bem como a fiscalização do cumprimento de padrões adequados de sua prestação, sem prejuízo das competências da Autoridade Marítima.

3) Inscreve na lei o estabelecimento de escala única de rodízio para a prestação dos serviços em cada zona de praticagem.

Considerações: a escala única de rodízio em zona de praticagem é instrumento adotado pela Autoridade Marítima, em suas normas, para assegurar que todo prático exerça um número mínimo de manobras, capaz de o manter qualificado.

Essa solução, no entanto, pode vir a ser contestada com a incorporação de mais tecnologia nos portos e nos navios – como já ocorreu no setor aéreo –, fazendo da praticagem uma atividade não tão intensiva em capital humano. A constância no exercício de manobras, em tal cenário, pode ser requisito relativizado, o que faria da escala obrigatória um instrumento anacrônico.

É bem verdade que esse não é o quadro atual, mas não me parece adequado, em face da forte tendência de evolução tecnológica no setor, trazer para o plano de lei regras que, no futuro, podem se mostrar inadequadas. O tratamento desse tema nas normas da Autoridade Marítima é suficiente para oferecer segurança jurídica a todos os que contratam ou prestam serviço de praticagem. Mais à frente, caso as circunstâncias permitam, pode-se simplesmente relaxar a regra, ou, numa perspectiva de longo prazo, aboli-la.

Abolir a regra, a propósito, é o que muitos já propõem, na presunção de que os prestadores e os tomadores do serviço teriam direito a firmar negócio livremente, sem as amarras da escala. Discute-se em tese, por exemplo, a possibilidade de grupos de práticos firmarem contrato de exclusividade com operadores navais. Do ponto de vista da defesa da concorrência, existiria espaço para esse avanço. Em artigo publicado em 2016,



Luiz Alberto Estevez, que fora Economista-Chefe do Conselho Administrativo de Direito Econômico – CADE, defende que *“abolir o rodízio e deixar as instituições de mercado endereçarem o problema da segurança pode fornecer uma solução econômica superior a atualmente vigente”*¹.

De todo modo, suspeito que essa discussão mereça ser intensificada, antes que produza efeitos legais. Por ora, evitar que a escala encontre abrigo na lei, já é o bastante.

Quanto ao mais, penso ser inconveniente trazer para o arcabouço legal o regramento próprio de normas infralegais e técnicas da Marinha do Brasil, dispostas pela NORMAM-12, que são fruto do exercício de seu poder de polícia sobre o tema. Isso significaria engessar desnecessariamente as decisões, revisões e critérios de conveniência da Autoridade Marítima.

Em virtude de todas essas considerações, com a devida vênia ao Relator, voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 2.149, de 2015, e das Emendas 1/2016 da CVT e 1/2019 da CVT, na forma do Substitutivo anexo, e pela REJEIÇÃO do Parecer e Substitutivo do Relator (PES nº 02-CVT), Emenda aos Substitutivo 1/2023-CVT e da Emenda 1 adotada pela CTASP.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JULIO LOPES

¹ <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/240/115>



COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.149, DE 2015

Estabelece competência para a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq atuar na regulação econômica dos serviços de praticagem e altera as Leis nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, e nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica 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”*, e a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que *“Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências”*, para fixar conceitos e estabelecer regras relativos aos serviços de praticagem.

Art. 2º A Lei nº 9.537, de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

XXI - Vistoria - ação técnico-administrativa, eventual ou periódica, por meio da qual é verificado o cumprimento de requisitos estabelecidos em normas nacionais e internacionais, referentes à prevenção da poluição ambiental e às condições de segurança e habitabilidade de embarcações e plataformas; e

XXII - Zona de Praticagem - área geográfica delimitada que, por força de peculiaridades locais que dificultam a



movimentação livre e segura de embarcações, exige o funcionamento ininterrupto de serviço de praticagem.

Parágrafo único. Compete ao Comando da Marinha estabelecer as zonas de praticagem.” (NR)

“Art. 13. O serviço de praticagem será executado por práticos devidamente habilitados, de forma individual ou mediante a constituição de sociedade empresária.

.....

 § 3º É assegurado a todo prático, nos termos do *caput*, o livre exercício do serviço de praticagem, observadas as normas da Autoridade Marítima e, nos termos do art. 27, inciso XXX e § 2º, da Lei nº 10.233, de 2001, as normas regulatórias da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq.

.....
 § 5º A sociedade empresária de que trata o *caput* terá:

I - como objeto social, a prestação de serviços de praticagem em apenas uma zona de praticagem; e

II - como sócios, apenas práticos habilitados a atuarem na respectiva zona de praticagem.

§ 6º Os práticos, individualmente, ou a sociedade empresária prestarão informações de natureza financeira, técnica e operacional à Antaq.” (NR)

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

Art. 3º A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 27.



XXX - realizar a regulação econômica do serviço de praticagem, inclusive para definir o preço máximo das manobras em cada zona de praticagem e fiscalizar o cumprimento de padrões adequados, sem prejuízo das competências da Autoridade Marítima.

.....

§ 2º A Antaq observará as prerrogativas específicas do Comando da Marinha e atuará sob sua orientação em assuntos de Marinha Mercante que interessarem à defesa nacional, à segurança da navegação aquaviária e à salvaguarda da vida humana no mar, e será consultada quando do estabelecimento de normas e de procedimentos de segurança que tenham repercussão nos aspectos econômicos e operacionais da prestação de serviços de transporte aquaviário, incluída a prestação dos serviços de praticagem.

.....

§ 5º Órgão colegiado a ser instituído por ato do Poder Executivo estabelecerá os parâmetros a serem observados pela Antaq na regulação econômica dos serviços de praticagem de que trata o inciso XXX do *caput*, de forma a corrigir falhas de mercado e a garantir a qualidade dos serviços.” (NR)

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 9.537, de 1997:

- I - o inciso II do parágrafo único do art. 14;
- II - o § 2º do art. 24.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e vinte dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2023.

Deputado JULIO LOPES

