

**SERVIÇO DE PRATICAGEM NO BRASIL**  
**POLÍTICA PÚBLICA DE REGULAÇÃO**  
**E**  
**INCENTIVO À ECONOMIA DO MAR**

**BRASIL**



**PESCADOR**

**Concurso “Almirante Paulo Moreira da Silva”**

**2022**



## **Concurso “Almirante Paulo Moreira da Silva”**

### **SERVIÇO DE PRATICAGEM NO BRASIL POLÍTICA PÚBLICA DE REGULAÇÃO E INCENTIVO À ECONOMIA DO MAR**

**CARLOS WELLINGTON LEITE DE ALMEIDA**

Trabalho individual e inédito apresentado ao Clube Naval como requisito à participação no Concurso “Almirante Paulo Moreira da Silva”, ano 2022, com o tema “Políticas públicas de incentivos aos setores estratégicos da economia do mar”.

Monografia vencedora do ano 2022.

**CLUBE NAVAL  
RIO DE JANEIRO – RJ  
2022**

## **IMAGENS DA CAPA**

YACHT SALES INTERNATIONAL:

<https://www.yachtsalesinternational.com/all-yachts-for-sale/2018-pilot-baltic-wavepiercer-pilot-boat-fort-lauderdale-united-states-7570295/>



CIRM – Comissão Interministerial dos Recursos do Mar:

<https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/amazoniaazul>



## SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	v
LISTA DE TABELAS.....	vi
LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E SÍMBOLOS.....	vii
RESUMO .....	xi
ABSTRACT .....	xii
RESUMEN .....	xiii
INTRODUÇÃO.....	1
REVISÃO DE LITERATURA.....	3
Prático e segurança da navegação .....	3
Natureza privada ou natureza pública .....	14
Regulação técnica da praticagem.....	17
Regulação econômica da praticagem.....	19
Preços da praticagem .....	23
Síntese da revisão de literatura .....	26
METODOLOGIA.....	28
REGULAÇÃO TÉCNICA E REGULAÇÃO ECONÔMICA.....	31
Regulação técnica do serviço de praticagem.....	32
ERU: instrumento essencial à segurança da navegação .....	35
Regulação econômica do serviço de praticagem.....	36
Papel da Antaq na regulação econômica .....	39
Experiência malograda da CNAP .....	40
PROJETOS DE LEI EM DISCUSSÃO .....	44
Projeto de lei 757/2022 .....	44
Projeto de lei 4.392/2020.....	44
Projeto de lei 1.565/2019.....	46
ARGUMENTOS A FAVOR DA REGULAÇÃO ECONÔMICA .....	47
Monopólio na prestação do serviço.....	47
ERU: reforço ao caráter monopolista .....	49
Necessidade do árbitro imparcial .....	50
Preços elevados e impacto no “Custo Brasil” .....	51
Adequação ao <i>benchmark</i> internacional .....	55
ARGUMENTOS CONTRA A REGULAÇÃO ECONÔMICA .....	60
Elevada qualidade do serviço de praticagem no Brasil.....	60
Natureza privada do serviço de praticagem.....	63

Existência de regulação econômica pela Autoridade Marítima.....	66
ERU: legalização e segurança jurídica.....	68
Preços módicos e ausência de impacto no “Custo Brasil”.....	71
Segurança da navegação como “fim” e não “meio”.....	74
<b>INCENTIVO À ECONOMIA DO MAR.....</b>	<b>79</b>
Reconhecimento da importância dos temas marítimos para o Brasil.....	79
“BR do mar” e o quinto eixo de ação.....	83
Equilíbrio e estabilidade do mercado marítimo.....	85
Redução do “Custo Brasil” e competitividade brasileira.....	87
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>96</b>
Bibliografia de conteúdo.....	96
Audiências públicas em vídeo.....	104
Entrevista realizada.....	104
Bibliografia de apoio metodológico.....	104
<b>ANEXOS.....</b>	<b>A-1</b>
Anexo A – Zonas de Praticagem no Brasil.....	A-1
Anexo B – Estrutura da Autoridade Marítima Brasileira.....	A-2
Anexo C – Organização temática da pesquisa.....	A-3
Anexo D – Organizações presentes nas audiências públicas.....	A-4
Anexo E – Escala de Rodízio Única de Praticagem (ERU) – Abril 2020.....	A-5
<b>GLOSSÁRIO</b>	

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

<b>Figura 1 - Marcos normativos da regulação da praticagem no Brasil .....</b>	<b>5</b>
<b>Figura 2 - Praticagem no Estreito de Bósforo (Turquia).....</b>	<b>11</b>
<b>Figura 3 - Elevada onerosidade da praticagem na região amazônica .....</b>	<b>53</b>
<b>Figura 4 - Calculadora do serviço de praticagem da Finnpilot .....</b>	<b>54</b>
<b>Figura 5 – Não-regulação econômica da praticagem e altos investimentos .....</b>	<b>62</b>
<b>Figura 6 - Amazônia: argumentos pró e contra a regulação econômica .....</b>	<b>72</b>
<b>Figura 7 - Acidente com o navio Stellar Banner no Maranhão em 2020.....</b>	<b>76</b>
<b>Figura 8 - Gigantes globais: Brasil, Estados Unidos, China, Rússia e Índia.....</b>	<b>80</b>
<b>Figura 9 - Maiores frotas mercantes em quantidade e navios .....</b>	<b>82</b>
<b>Figura 10 - Navegação de cabotagem no Brasil .....</b>	<b>84</b>

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1 - Trechos facultativos das zonas de praticagem .....</b>	<b>13</b>
<b>Tabela 2 – Atribuições subsidiárias da Marinha do Brasil.....</b>	<b>18</b>
<b>Tabela 3 - Achados de auditoria do TCU.....</b>	<b>31</b>
<b>Tabela 4 - Consultas públicas da CNAP.....</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 5 - TCU: Aspectos econômicos da praticagem no Brasil e na Europa .....</b>	<b>55</b>
<b>Tabela 6 - BNDES: portos internacionais e praticagem com exclusividade .....</b>	<b>57</b>
<b>Tabela 7 - BNDES: regulação econômica da praticagem no mundo.....</b>	<b>58</b>
<b>Tabela 8 – FEESC: impacto dos custos de praticagem .....</b>	<b>71</b>

## LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

**AAM:** Agente da Autoridade Marítima

**AB:** Arqueação Bruta do navio

**ABAC:** Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem

**Abiove:** Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais

**ABTP:** Associação Brasileira de Terminais Portuários

**AG:** Agência da Capitania dos Portos ou Agente da Capitania dos Portos

**AgInt:** Agravo Interno – espécie de recurso em processos judiciais

**Alumar:** Consórcio de Alumínio do Maranhão

**AM:** Autoridade Marítima ou Estado do Amazonas

**Amport:** Associação dos Terminais Portuários e Estações de Transbordo de Carga da Bacia Amazônica

**APO:** Autoridade do Porto Organizado

**ATP:** Associação de Terminais Portuários Privados

**ATPR:** Curso de Atualização de Práticos

**BIM:** Rede de Bibliotecas Integradas da Marinha

**BNDES:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**BTS:** Baía de Todos os Santos – Salvador (BA)

**CDEICS:** Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços

**CEGN:** Centro de Estudos em Gestão Naval da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP)

**CEMA:** Chefe do Estado-Maior da Armada

**Centronave:** Centro Nacional de Navegação Transatlântica

**CF:** Constituição Federal, Capitania Fluvial ou Capitão Fluvial

**CFAOC:** Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental

**CLIA-Brasil:** Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos

**CN:** Congresso Nacional

**CNAP:** Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem

**CNI:** Confederação Nacional da Indústria

**CNI:** Confederação Nacional da Indústria

**CNT:** Confederação Nacional dos Transportes

**Codesa:** Companhia Docas do Espírito Santo

**ComDN:** Comandante de Distrito Naval

**ComOpNav:** Comandante de Operações Navais

**COMPAAz:** Comandante de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul

**Conapra:** Conselho Nacional de Praticagem (Conapra)

**CP:** Capitania dos Portos ou Capitão dos Portos

**CPSP:** Capitania dos Portos de São Paulo

**CTASP:** Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público

**CVT:** Comissão de Viação e Transportes

**DGN:** Diretor-Geral de Navegação

**DHN:** Diretoria de Hidrografia e Navegação ou Diretor de Hidrografia e Navegação

**DJe:** Diário da Justiça (eletrônico)

**DL:** Delegacia da Capitania dos Portos ou Delegado da Capitania dos Portos

**DN:** Distrito Naval

**DPC:** Diretoria de Portos e Costas ou Diretor de Portos e Costas

**EMPA-Pilots:** *European Maritime Pilot's Association*

**ERU:** Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem

**FEESC:** Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina

**Fenapráticos:** Federação Nacional dos Práticos

**FMI:** Fundo Monetário Internacional

**IAFN:** Inquérito Administrativo sobre Acidentes e Fatos da Navegação

**IMO:** *International Maritime Organization* – Organização Marítima Internacional

**Lesta:** Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário

**LGPD:** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

**Logística Brasil:** Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística

**LPS:** *Local Port Service* – Serviço Portuário Local

**MB:** Marinha do Brasil

**Minfra:** Ministério da Infraestrutura

**Normam:** Normas da Autoridade Marítima

**NPCF:** Normas e Procedimentos da Capitania Fluvial

**NPCP:** Normas e Procedimentos da Capitania dos Portos

**PEC:** *Pilot Exemption Certificate* – Certificado de Habilitação de Comandante como Prático

**PIB:** Produto Interno Bruto

**PL:** Projeto de lei

**PMN:** Política Marítima Nacional

**PNLT:** Plano Nacional de Logística e Transportes

**RAM:** Representante da Autoridade Marítima

**REsp:** Recurso Especial – espécie de recurso, específica do STJ

**Rlesta:** Regulamento da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário

**RUSP:** Representante Único do Serviço de Praticagem

**Secirm:** Secretário da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

**Seinfra-Porto-Ferrovia:** Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária

**SindaRio:** Sindicato das Agências de Navegação Marítima e Atividades Afins do Estado do Rio de Janeiro

**STJ:** Superior Tribunal de Justiça

**TCU:** Tribunal de Contas da União

**TEBAR:** Terminal Marítimo Almirante Barroso

**TEBIG:** Terminal da Baía da Ilha Grande – Estado do Rio de Janeiro (RJ)

**Tecarmo:** Terminal de Carmópolis – Estado de Sergipe (SE)

**Tecon:** terminal de contêineres

**TMIB:** Terminal Marítimo Inácio Barbosa – Estado de Sergipe (SE)

**TPB:** Tonelagem de Porte Bruto do navio

**UNCTAD:** *United Nations Conference on Trade and Development* – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

**USP:** Universidade de São Paulo

**VA:** Vice-Almirante

**VTMIS:** *Vessel Traffic Management Information System* – Sistema de Gerenciamento e Informação do Tráfego de Embarcações

**VTS:** *Vessel Traffic Service* – Serviço de Tráfego de Embarcações

**ZP:** Zona de Praticagem

## RESUMO

O estabelecimento de uma política pública de regulação econômica do serviço de praticagem poderá fomentar a economia do mar brasileira ao favorecer a estabilidade e o equilíbrio do mercado e contribuir para a redução dos custos de praticagem. A discussão acerca da regulação do serviço de praticagem aponta para o esforço governamental de estabelecer uma regulação dos aspectos econômicos de sua prestação, a ser atribuída à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), em paralelo à regulação técnica já realizada pela Autoridade Marítima. A revisão de literatura sobre o assunto indica a existência do debate acerca da necessidade dessa regulação, além da natureza pública ou privada do serviço e dos preços de praticagem e seu impacto no chamado “Custo Brasil”. Valendo-se de técnicas do método qualitativo, a presente pesquisa trata a respeito do assunto a partir da análise das audiências públicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Congresso Nacional sobre a regulação do serviço de praticagem, além de estudos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras entidades, sinalizando a persistência de duas linhas de entendimento principais acerca do assunto. A primeira linha de entendimento principal percebe o serviço de praticagem como uma atividade de natureza privada, em que a intervenção do Estado deveria ser afastada ou reduzida ao mínimo. A segunda linha de entendimento principal não descarta a natureza privada do serviço, mas percebe a sua prestação em um mercado de concorrência imperfeita, com traços monopolistas que justificariam a sua regulação pelo poder público. Conclui que a regulação econômica do serviço de praticagem se justifica, entre outros argumentos, pela necessidade de se mitigar os efeitos do monopólio, e, ainda, que essa regulação, se estabelecida, pode contribuir para com a economia do mar como um todo e com a redução do chamado “Custo Brasil”.

**Palavras-chave:** Autoridade Marítima; “Custo Brasil”; Economia; Monopólio; Praticagem; Regulação; Transporte Marítimo.

## **ABSTRACT**

The establishment of a public policy for the economic regulation of pilotage service may promote Brazilian sea economy by favoring market stability and balance as well as by contributing to pilotage costs' reduction. Discussions about the regulation of pilotage service point to governmental efforts to establish a regulation on the economic aspects of its provision, to be attributed to the National Waters Transportation Agency (Antaq), in parallel with the technical regulation already carried out by the Brazilian Maritime Authority. The literature review on the subject indicates the existence of a debate about the need for such regulation, in addition to a discussion between the public or private nature of the service, pilotage prices and their impact on the so-called "Brazil Cost". Using qualitative method techniques, this research deals with the subject from the analysis of public hearings held by the Brazilian Federal Court of Audit (TCU) and by the Brazilian National Congress on the regulation of pilotage service, as well as studies made by the Brazilian Development Bank (BNDES) and other organizations, signaling the persistence of two main lines of understanding on the subject. The first main line perceives pilotage service as an activity of a private nature, in which State intervention should be removed or lowered to a minimum. The second main line does not rule out the private nature of the service, but perceives its provision in a market of imperfect competition, with monopolistic traits that would justify a governmental regulation. This research concludes that the economic regulation of pilotage service is justified, among other arguments, by the need to mitigate monopoly's effects, and also that regulation, if established, may contribute to the economy of the sea as a whole and to the reduction of the so-called "Brazil Cost".

**Key-words:** Maritime Authority; "Brazil Cost"; Economics; Monopoly; Pilotage; Regulation; Maritime Transportation.

## RESUMEN

El establecimiento de una política pública para la regulación económica del servicio de praticaje y pilotaje puede promover la economía del mar brasileña al favorecer la estabilidad y el equilibrio del mercado y contribuir a la reducción de los costos del praticaje y pilotaje. La discusión sobre la regulación del servicio de praticaje y pilotaje apunta al esfuerzo del gobierno por establecer una regulación de los aspectos económicos de su prestación, atribuida a la Agencia Nacional de Transporte por Águas (Antaq), en paralelo a la regulación técnica ya realizada por la Autoridad Marítima de Brasil. La revisión de la literatura sobre el tema indica la existencia de un debate sobre la necesidad de dicha regulación, además de la naturaleza pública o privada del servicio, de los precios del servicio de praticaje y pilotaje y su impacto en el llamado “Costo Brasil”. Utilizando técnicas del método cualitativo, esta investigación aborda el tema a partir del análisis de audiencias públicas realizadas por el Tribunal de Cuentas (TCU) y el Congreso Nacional de Brasil sobre la regulación del servicio de praticaje y pilotaje, además de estudios realizados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y otras entidades, señalando la persistencia de dos grandes líneas de entendimiento sobre el tema. La primera línea de entendimiento principal percibe el servicio de praticaje y pilotaje como una actividad de carácter privado, en la que la intervención del Estado debe ser eliminada o reducida al mínimo. La segunda línea principal de entendimiento no descarta el carácter privado del servicio, sino que percibe su prestación en un mercado de competencia imperfecta, con rasgos monopólicos que justificarían su regulación por parte del Estado. Concluye que la regulación económica del servicio de praticaje y pilotaje se justifica, entre otros argumentos, por la necesidad de mitigar los efectos del monopolio, y además que esta regulación, de establecerse, puede contribuir a la economía del mar en su conjunto y con la reducción del llamado “Costo Brasil”.

**Palabras clave:** Autoridad Marítima; “Costo Brasil”; Economía; Monopolio; Praticaje y Pilotaje; Regulación; Transporte marítimo.

## INTRODUÇÃO

O estabelecimento de uma política pública de regulação econômica do serviço de praticagem do Brasil poderá fomentar a economia do mar brasileira ao favorecer a estabilidade e o equilíbrio do mercado e contribuir para a redução dos custos de praticagem. Assim serão alavancados resultados que podem contribuir para com o esforço de desenvolvimento econômico e a superação das mazelas sociais brasileiras. O Brasil transporta suas riquezas pelo mar, e, também, retira do mar riquezas essenciais ao progresso de suas iniciativas. O serviço de praticagem, nesse contexto, está intimamente ligado à economia do mar brasileira.

Uma política pública de regulação econômica do serviço de praticagem favoreceria a estabilidade e o equilíbrio do mercado do serviço em questão, bem como contribuiria para a redução dos custos associados. O debate atual mostra o esforço do Governo Federal para estabelecer uma regulação dos aspectos econômicos da prestação do serviço, a ser atribuída à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), em paralelo à regulação técnica já realizada pela Autoridade Marítima.

A importância da praticagem no cenário econômico brasileiro se viu em evidência, sobretudo, com a edição da Lei 14.301/2022 (BR do Mar), passando a ser diretamente relacionada ao chamado “Custo Brasil”. Desde então, o transporte marítimo atraiu, cada vez mais, a atenção dos principais órgãos públicos, principalmente diante da possibilidade de substituir parcialmente o modal rodoviário, e, dessa forma, contribuir para a redução geral dos custos de transporte no país.

Para chegar a suas conclusões, a presente pesquisa valeu-se de técnicas do método qualitativo orientadas para a coleta de dados e informações que permitam verificar a evolução do serviço de praticagem no Brasil, além de analisar os projetos de lei em andamento e identificar os possíveis efeitos dessa regulação sobre a economia do mar brasileira. A obtenção de dados e informações teve início com a revisão da literatura existente, a qual permitiu destacar os aspectos principais discutidos e sintetizá-los de forma estruturada. Na sequência, dados primários foram objetos da devida análise. Esses dados primários consistiram das essenciais audiências públicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Congresso Nacional, além da entrevista presencial com o Diretor de Portos e Costas (DPC), Vice-Almirante Sérgio Renato Berna Salgueirinho.

Dessa forma, a pesquisa analisou o conteúdo dos três principais projetos de lei (PL) atualmente voltados para a regulação do serviço de praticagem no Brasil: PL

757/2022, PL 4.392/2020 e PL 1.565/2019. Os dois primeiros são orientados para o estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem, a ser atribuída à Antaq, ao lado da já existente e bem-sucedida regulação técnica, a cargo da Autoridade Marítima, sendo o primeiro PL de autoria do Governo Federal e o segundo de autoria do deputado Alceu Moreira. O terceiro, de autoria do deputado Augusto Coutinho, é orientado para a manutenção do *status quo*, com a manutenção da regulação técnica pela Autoridade Marítima e sem o estabelecimento de qualquer regulação econômica. Os três projetos, em seu conjunto, sintetizam as principais linhas de entendimento quanto à regulação da praticagem, em andamento no Congresso Nacional.

Em torno da discussão sobre a regulação econômica o debate tem sido mais intenso. Nesse contexto é que se desenvolvem as duas linhas principais de entendimento, uma favorável e outra contrária à regulação dos aspectos econômicos do serviço de praticagem. Argumentos a favor e contra a regulação econômica foram objeto da análise na presente pesquisa.

Os argumentos favoráveis à regulação econômica do serviço de praticagem, em geral, remetem-se à constatação de que há um monopólio no exercício da atividade, o qual não é submetido a qualquer regulação. Além do suscitado monopólio na prestação do serviço, o rol dos argumentos favoráveis à regulação econômica da praticagem inclui, entre outros, os preços elevados praticados e o *benchmark* internacional.

Os argumentos contrários à regulação econômica, por sua vez, abrangem desde a discussão sobre a natureza econômica da atividade, que em sua percepção seria puramente privada, não justificando a intervenção do poder público, até a discussão de suas especificidades técnicas. Em geral, o entendimento seria o de que o modelo atualmente em vigor não necessitaria ser alterado.

Em conclusão, a pesquisa anota não perceber incompatibilidade entre o exercício de uma regulação econômica ao lado da já existente regulação técnica. Indica, ainda, que dessa regulação em dois aspectos, constituirá política pública de particular importância para o incentivo à economia do mar.

## REVISÃO DE LITERATURA

A revisão da literatura sobre a regulação do serviço de praticagem no Brasil identifica a discussão em torno de cinco aspectos principais: 1) a importância do prático para a segurança da navegação; 2) o debate acerca da natureza privada ou pública da praticagem; 3) as considerações sobre a regulação técnica; 4) as opiniões e expectativas sobre uma possível regulação econômica; e 5) a discussão acerca dos preços na contratação do serviço de praticagem.

### Prático e segurança da navegação

A atividade profissional do prático e o serviço de praticagem, como um todo, são intimamente associados à segurança da navegação, aqui tomada como sinônimo da expressão segurança do tráfego aquaviário, não importando as distinções entre os dois conceitos. A segurança da navegação constitui o propósito e o próprio sentido de existência do serviço de praticagem. A associação entre praticagem e segurança da navegação é milenar e o trabalho dos práticos é reconhecido como essencial e indispensável à segurança das manobras e dos deslocamentos de navios em portos e outras áreas de navegação cujas peculiaridades imponham cuidados redobrados ao navegante (HALL, 1901; DUARTE NETO, 2012; ALCÂNTARA, 2021; BUENO, 2021).

Pode-se definir o prático como o aquaviário, não-tripulante, que assessora o comandante do navio na execução das fainas de praticagem, no interior de uma zona de praticagem. O prático é um profissional de alta capacitação técnica, com profunda noção das peculiaridades da zona em que opera, e que emprega sua habilidade em favor da segurança da navegação. Seu conhecimento e sua experiência são entendidos como essenciais à redução de riscos quando do trânsito do navio por passagens perigosas. É possível traçar os primórdios da atividade de praticagem de navios desde a Grécia e a Roma Antiga, talvez, até antes disso, no contexto das travessias costeiras realizadas pelos navegadores fenícios há mais de 4000 anos, na porção oriental do Mar Mediterrâneo (CUNLIFFE, 2001; DEMIRCI; CANIMOĞLU; ELÇIÇEK, 2022).

No Brasil, o início da atividade da praticagem coincide com a chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808. Escapando da invasão napoleônica em Portugal, tendo à frente D. João VI, como príncipe regente, a corte portuguesa passou a ter sua sede na até então colônia, logo alçada à condição de reino unido. Um caso histórico *sui generis* de migração da capital da metrópole para

as terras coloniais que teve, desde o início, profundo impacto sobre a navegação, haja vista sua grande importância para a manutenção das linhas de comunicação com o restante das terras portuguesas espalhadas pelo mundo.

O pleno entendimento do caráter vital da navegação levou D. João VI a promover a abertura dos portos brasileiros às nações amigas. Por meio da **Carta Régia** de 28 de janeiro de 1808, endereçada ao Conde da Ponte, o príncipe regente quebrou a exclusividade do comércio marítimo com a metrópole europeia e o Brasil passou a ser, desde então, um membro atuante da navegação internacional, estabelecendo comércio com outros Estados e dando início a um novo ciclo histórico na economia brasileira.

#### **Carta Régia de 28 de janeiro de 1808 – Abertura dos portos**

Conde da Ponte (...) Primo: Que **sejam admissíveis** nas Alfandegas do Brazil todos e quaesquer generos, fazendas e mercadorias transportados, ou em **navios estrangeiros** das Potencias, que se conservam em paz e harmonia com a minha Real Corôa, ou em navios dos meus vassallos, (...) Secundo: Que não só os meus vassallos, mas também os sobreditos estrangeiros **possão exportar para os Portos, que bem lhes parecer** a beneficio do commercio e agricultura, que tanto desejo promover, todos e quaisquer generos e produções coloniaes, á excepção do Páo Brazil, ou outros notoriamente estancados (...), ficando entretanto como em suspenso e sem vigor, todas as leis, cartas regias, ou outras ordens que até aqui prohibiam neste Estado do Brazil o **reciproco commercio** e navegação entre os meus vassallos e estrangeiros. O que tudo assim fareis executar com o zelo e actividade que de vós espero. (**grifei**). (BRASIL, 1808a)

A fim de promover a segurança da navegação, o reconhecimento da atividade de praticagem veio logo em seguida à abertura dos portos, assim tornando-se uma das primeiras profissões oficialmente reconhecidas no Brasil. Por meio do **Decreto Régio** de 12 de junho de 1808, o príncipe D. João VI reconheceu a profissão de prático e aprovou o regimento dos práticos do porto da cidade do Rio de Janeiro, que já havia sido estabelecido pelo então Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos, João Rodrigues de Sá e Melo, o Visconde de Anadia (LOPES; MUMME; NOVAES, 2019).

#### **Decreto Régio de 12 de junho de 1808**

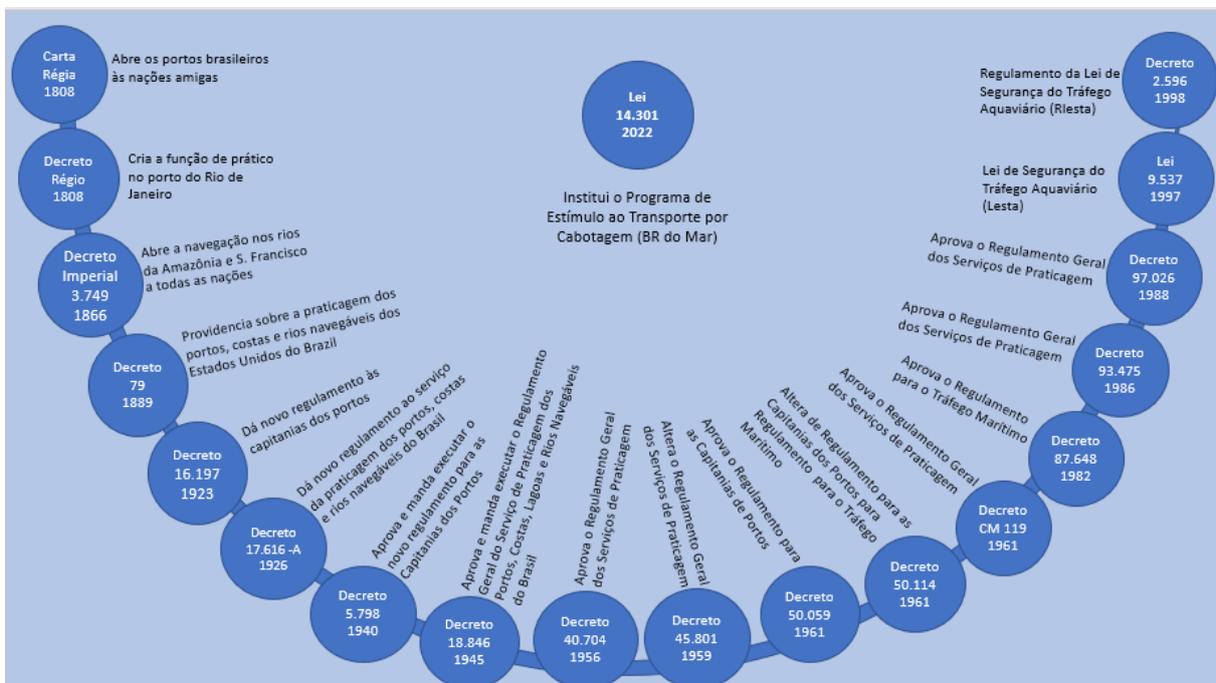
Porquanto pela Carta Régia de 28 de Janeiro próximo passado, fui servido permittir aos navios das Potencias alliadas e amigas da minha Corôa, a livre entrada nos Portos deste Continente; e sendo necessário, para que aquelles dos referidos **navios que demandarem o Porto desta Capital não encontrem risco algum** na sua entrada ou sahida, **que haja Pilotos Práticos desta Barra**, capazes e com os sufficientes conhecimentos, que possam merecer a confiança dos Comandantes ou Mestres das embarcações que entrarem ou sahirem deste Porto: hei por bem **crear o lôgar de Piloto Prático da Barra deste Porto do Rio de Janeiro**, e ordenar que sejam admittidos a servir nesta qualidade os indivíduos que tiverem as

circunstancias prescriptas no Regimento que baixa com este. (grifei) (BRASIL, 1808b)

Quatro décadas após a independência do Brasil, o Imperador D. Pedro II fez publicar o **Decreto Imperial 3.749/1866**, por meio do qual foi aberta a navegação dos rios da bacia amazônica e do rio São Francisco à navegação internacional. Referido decreto está na base das regras de navegação e praticagem da imensa região amazônica, a qual inclui a zona de praticagem 01 (ZP-01), desde a barra norte do Rio Amazonas, na cidade de Fazendinha (AP), no Estado do Amapá, até a cidade de Itacoatiara (AM), no Estado do Amazonas, constituindo-se como a maior zona de praticagem do mundo (BRASIL, 1866).

Desde então, a estrutura normativa do serviço de praticagem, no Brasil, foi sendo sucessivamente ampliada e reformulada. Todas as alterações normativas tiveram por foco, sempre, a segurança da navegação, normalmente, envolvendo os dois aspectos acima referidos. A Figura 1 resume os principais marcos normativos do serviço de praticagem no Brasil, desde a carta régia de abertura dos portos até o momento atual, com a discussão da lei “BR do Mar”.

**Figura 1 - Marcos normativos da regulação da praticagem no Brasil**



**Elaboração:** autor (2022)

Ainda no século XIX, mas já no início período republicano, no contexto do governo provisório da então República dos Estados Unidos do Brasil, o presidente

Manoel Deodoro da Fonseca publicou o **Decreto 79/1889**, que tratou da praticagem em todos os portos brasileiros e baixou o primeiro regulamento de praticagem válido para todo o território brasileiro. Referido decreto teve, além da característica de ser a primeira regulamentação de âmbito nacional da praticagem, o condão de confirmar o conteúdo do decreto régio de 1808 e de estabelecer dois aspectos que constituiriam bases para toda a regulamentação subsequente: o **caráter ora obrigatório ora facultativo** da contratação do serviço de praticagem e a **regulação e fiscalização pela Marinha** (BRASIL, 1889).

Em 1923, o então presidente Arthur Bernardes firmou o **Decreto 16.1927/1923**, por meio do qual aprovou o regulamento para as capitânicas dos portos, este assinado pelo Ministro da Marinha à época, almirante Alexandrino Faria de Alencar. O regulamento aprovado, entre outros aspectos, previu expressamente a fiscalização da praticagem pelas capitânicas (BRASIL, 1923).

Na sequência, em 1926, de forma mais estruturada, o **Decreto 17.616-A/1926**, da lavra do então presidente Washington Luís, aprovou novo regulamento para o serviço de praticagem. Este, assinado pelo Ministro da Marinha à época, almirante Arnaldo Siqueira Pinto da Luz, reforçou a subordinação da praticagem à Marinha, ao determinar que cada localidade contasse com um regulamento próprio, organizado pela Diretoria de Portos (DPC) e Costas e aprovado pelo Ministro da Marinha (BRASIL, 1926).

**Regulamento para o serviço de praticagem aos portos, costas e rios navegáveis dos Estados Unidos do Brasil, a que se refere o Decreto nº 17.616-A, de 31 de dezembro de 1926**

Art. 1º Fica estabelecido o serviço de praticagem para as embarcações de todas as nacionalidades, de guerra ou mercantes, que naveguem nas águas territoriais ou ribeirinhas dos Estados Unidos do Brasil, ou que, por navegação interior, costeira ou procedente de alto mar, demandem **portos ou ancoradouros**, cujo **acesso** seja **difícil ou perigoso**.

(...)

Art. 3º A **praticagem** das barras, portos e ancoradouros será **livre ou obrigatória**, conforme as dificuldades e perigos que ofereçam seu acesso e navegação.

(...)

Art. 8º O serviço de praticagem de cada localidade será regulado por um **regulamento**, aprovado pelo **ministro da Marinha**, organizado pela **Diretoria de Portos e Costas**, de acordo com o presente regulamento (...). (**grifei**). (BRASIL, 1926)

Em 1940, o **Decreto 5.798/1940**, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, aprovou novo regulamento para as capitânicas de portos, subscrito pelo Ministro da Marinha, à época, almirante Henrique Guilhem. O novo regulamento, mais

uma vez, reafirmou a fiscalização da praticagem pelas capitânicas e desfez as até então existentes associações de práticos, criando em seu lugar as corporações. Estas deveriam ter seus atos sujeitos à aprovação do capitão dos portos, em consonância com o período autoritário do Estado Novo, então vivenciado no Brasil (BRASIL, 1940).

Em 1945, por meio do **Decreto 18.846/1945**, o mesmo presidente Getúlio Vargas aprovou nova regulamentação do serviço de praticagem no Brasil. O novo regulamento, também subscrito pelo então Ministro da Marinha, almirante Henrique Guilhem, manteve as corporações de práticos, administradas pelo Ministério da Marinha e desceu a detalhes conceituais até então não tratados no normativos precedentes (BRASIL, 1945).

**Regulamento geral do serviço da praticagem dos portos, costas, lagoas e rios navegáveis dos Estados Unidos do Brasil a que se refere o Decreto nº 18.847, de 11 de junho de 1945**

Art. 10. Os práticos, na praticagem coletiva, são reunidos em **Corporações, administradas pelo Ministério da Marinha**, por intermédio da Diretoria da Marinha Mercante e mantidas com a renda auferida dos serviços prestados às embarcações, de acôrdo com a tabela de taxas.

(...)

Art. 103. A **praticagem individual** só poderá ser exercida por aqueles que possuem carta de prático, expedida pela Diretoria de Ensino Naval e registrada na Diretoria da Marinha Mercante, em **localidade onde não exista Corporação** de práticos organizada de acôrdo com este regulamento. **(grifei)**. (BRASIL, 1945)

Na segunda metade da década de 1950 e início da década de 1960, sob o governo do presidente Juscelino Kubitschek e sob o governo parlamentar que o sucedeu, a praticagem brasileira passou por grandes transformações. Uma sequência de cinco decretos, no intervalo de cinco anos, sendo três deles assinados no mesmo ano, aprovou a alterou dois novos regulamentos para a praticagem e um novo regulamento para as capitânicas dos portos. Houve, assim, a seguinte sequência de transformações:

**Decreto 40.704/1956** – assinado pelo presidente Juscelino Kubitschek, aprovou novo regulamento para a praticagem, subscrito pelo Ministro da Marinha, almirante Antônio Alves Câmara, o qual trouxe, pela primeira vez, a definição de zona de praticagem (ZP), conceito apenas enunciado no regulamento de 1940, e manteve as corporações de práticos, administradas pelo Ministério da Marinha (BRASIL, 1956).

**Decreto 45.801/1959** – assinado pelo presidente Juscelino Kubitschek e pelo Ministro da Marinha de então, almirante Jorge do Paço Matoso Maia, alterou o regulamento de 1956 no tocante à remuneração dos práticos (BRASIL, 1959).

**Decreto 50.059/1961** – assinado pelo presidente Juscelino Kubitschek e pelo ministro Jorge do Paço Matoso Maia, aprovou novo regulamento para as capitânicas dos portos, no qual foram mantidos o controle e a fiscalização da praticagem pelas capitânicas dos portos, mas sem revogar o regulamento para as capitânicas dos portos de 1940, que seria alterado para Regulamento para o Tráfego Marítimo (BRASIL, 1961a).

**Decreto 50.114/1961** – alterou a denominação do regulamento para as capitânicas dos portos, de 1940 (Decreto 5.798/1940), para Regulamento para o Tráfego Marítimo, distinguindo-o do regulamento para as capitânicas dos portos (Decreto 50.059/1961) e do regulamento para a praticagem (Decreto 40.704/1956) (BRASIL, 1961b)

**Decreto do Conselho de Ministros 119/1961** – assinado pelo Presidente do Conselho de Ministros Tancredo Neves e pelo Ministro da Marinha, à época, almirante Ângelo Nolasco, aprovou novo Regulamento Geral para o Serviço de Praticagem, que recriou as associações de práticos, definitivamente extinguindo as corporações e atribuindo a essas associações, ou aos práticos, individualmente, a competência para negociar contratos de prestação de serviços com as empresas de navegação (BRASIL, 1961c).

#### **Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem**

Art. 10. Os **Práticos** poderão exercer sua profissão **individualmente** ou reunidos em **Associação**.

(...)

Art. 20. O Ministério da Marinha, pela Diretoria de Portos e Costas dentro do prazo de noventa (90) dias a contar da data da publicação deste Regulamento, providenciará a **devolução**, às atuais Associações de Práticos de todos os **bens das extintas Corporações**, compreendendo imóveis, móveis, embarcações, utensílios, livros e documentos de escrituração, os depósitos bancários dos respectivos Fundos de Reserva e de Material. (**grifei**). (BRASIL, 1961c)

Em 1982, por meio do **Decreto 87.648/1982**, assinado pelo presidente João Figueiredo e pelo Ministro da Marinha Maximiano Fonseca, o governo federal aprovou o último Regulamento para o Tráfego Marítimo, que perduraria por dezesseis anos, até ser revogado pelo Regulamento da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Rlesta), em 1998. O regulamento de 1982, entre outros aspectos, atribuiu ao Ministério da Marinha a competência para realizar a praticagem militar e supervisionar a praticagem civil naquilo que interessasse à segurança da navegação e à segurança

nacional e definiu que o serviço de praticagem seria regulamentado por legislação específica (BRASIL, 1982).

O **Decreto 93.475/1986**, assinado pelo presidente José Sarney e pelo Ministro da Marinha Henrique Saboia, aprovou mais um Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem. Tratou detalhadamente de aspectos conceituais, como o próprio “Serviço de Praticagem”, então vinculado aos conceitos de “Segurança Nacional” e “Interesses Navais”. Manteve a sujeição do serviço de praticagem à “fiscalização técnica e regulamentar, coordenação e controle” do Ministério da Marinha e definiu como preferencial o exercício profissional pelos práticos reunidos em associação ou comissão. Nas zonas de praticagem em que não fossem criadas associações, o capitão dos portos reuniria os práticos em comissão. Pela primeira vez, tratou do cumprimento de rodízio de trabalho aprovado pelo Capitão dos Portos, e, expressamente revogou o Decreto do Conselho de Ministros 119/1961 (BRASIL, 1986).

#### **Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem**

Art. 1º - "**Serviço de Praticagem**", é um conjunto de atividades profissionais de **caráter técnico-especializado**, realizadas com o propósito de garantir a **segurança da navegação** ao longo de trechos da costa, em barras, portos, canais, lagos, lagoas e rios do território nacional, onde ocorram **particularidades locais ou regionais** que dificultem a livre e segura movimentação das embarcações, em zonas de interesse para a **Segurança Nacional** ou para os Interesses Navais, cuja fiscalização técnica e regulamentar, coordenação e controle são exercidos pelo **Ministério da Marinha**. (grifei). (BRASIL, 1986)

Com o **Decreto 97.026/1988**, também assinado pelo presidente José Sarney e pelo Ministro da Marinha Henrique Saboia, foi aprovado novo Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem, que expressamente revogou o regulamento aprovado dois anos antes pelo Decreto 93.475/1986. Foi o último decreto a regulamentar o serviço de praticagem, tendo vigorado por dez anos, até ser revogado pelo Rlesta, em 1998, que também revogou o Regulamento para o Tráfego Marítimo (BRASIL, 1988b).

Em 1997, entrou em vigor a **Lei 9.537/1997**, conhecida como Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta). Elaborada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lesta eleva ao patamar legal a segurança da navegação e estabelece as bases para sua implementação, até os dias atuais. Define que o prático é um assessor do comandante do navio e destina todo o capítulo III ao serviço de praticagem. Em especial, atribui a regulamentação do serviço de praticagem à Autoridade Marítima, conceito mais tarde definido pela Lei

Complementar 97/1999 como sendo o Comandante da Marinha quando no desempenho das chamadas atribuições subsidiárias particulares da Marinha do Brasil (MB) (BRASIL, 1997; BRASIL, 1999).

O Regulamento da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Rlesta) foi aprovado no ano seguinte ao da promulgação da Lesta, por meio do **Decreto 2.596/1998**, assinado pelo presidente do Senado Federal Antônio Carlos Magalhães, no exercício da Presidência da República. O Rlesta expressamente revoga o último Regulamento para o Tráfego Marítimo (Decreto 87.648/1982) e o último Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem (Decreto 97.026/1988). Desde a entrada em vigor da Lesta e do Rlesta, a regulamentação do serviço de praticagem passa a ser feita pela DPC, por meio das Normas da Autoridade Marítima (BRASIL, 1998).

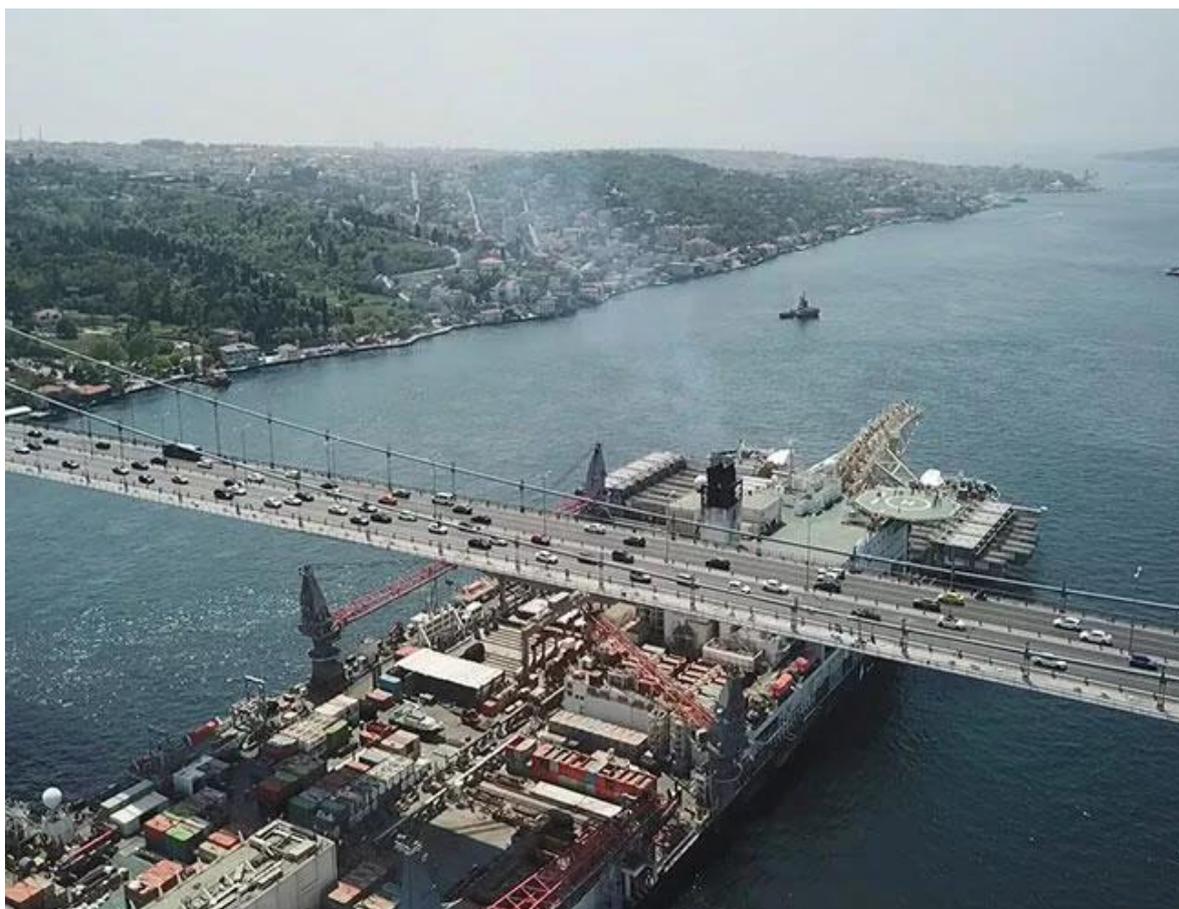
Além dos normativos acima, dispostos em perspectiva histórica, merecem destaque, também, o Decreto 1.265/1994 e o Decreto 7.860/2012. O **Decreto 1.265/1994** instituiu a Política Marítima Nacional (PMN), que estabeleceu diretrizes voltadas para os mais diversos aspectos do desenvolvimento marítimo brasileiro, sendo um documento orientador com desdobramentos de grande alcance. O **Decreto 7.860/2012** criou a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP), tentativa governamental de estabelecer uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem, posteriormente desfeita, em 2019.

A normatização referente ao serviço de praticagem evoluiu, ao longo de duzentos anos, sempre tendo como foco a **segurança da navegação**. Essa segurança da navegação, por sua vez, se vincula à **economia do mar** em dois aspectos. O primeiro é o da tradicional associação entre o mar e seu uso como **via de transporte** de pessoas e mercadorias, de entendimento milenar e essencial ao desenvolvimento econômico dos Estados. O segundo, com um entendimento mais recente, é o da proteção ao **meio ambiente hídrico**, igualmente essencial ao desenvolvimento econômico e ao progresso geral dos Estados. Não é sem motivo que as regras internacionais sobre praticagem, especialmente as da Organização Marítima Internacional (IMO), enfatizam cada vez mais o papel dos práticos com relação à proteção ambiental (SANTOS, T., 2019; ANDRADE *et al*, 2022).

A praticagem constitui importante coluna a sustentar a ideia de uma navegação segura. Estudos realizados pela Universidade de São Paulo (USP) no porto de Santos (SP) indicaram que na navegação em águas restritas, justamente o tipo de navegação mais propenso a acidentes, os sistemas automatizados ainda são de emprego muito

restrito e a navegação é muito dependente das pessoas envolvidas, tais como os comandantes de navios, os capitães de rebocadores e os práticos. A utilização do serviço de praticagem e a qualificação de práticos continua essencial para a segurança da navegação em áreas nas quais haja obstáculos relevantes à navegação segura (ABREU, 2021).

**Figura 2 - Praticagem no Estreito de Bósforo (Turquia)**



A praticagem no Estreito de Bósforo (Turquia) não é obrigatória, mas as autoridades portuárias recomendam fortemente a utilização do serviço, com vistas a minimizar o risco de acidentes.

**Fonte:** <http://www.bosphorusstrait.com>

Estudos realizados no Brasil e no exterior confirmam sensível redução do risco de acidentes de navegação nas ocasiões em que há prático a bordo, por vários motivos, entre os quais o maior conhecimento das peculiaridades da navegação local detido pelos práticos. No Estreito de Bósforo, na Turquia, por exemplo, a praticagem não é obrigatória para todos os tipos de navios, contudo, é fortemente recomendada pelas autoridades portuárias da região. A não utilização da praticagem, naquela importante passagem marítima, é considerada o mais significativo fator de risco à

navegação, juntamente com a intensidade local do tráfego de navios (OLIVEIRA, A., 2021; AÇIK; ATACAN, 2022).

O estudo realizado pela USP, com relação ao porto de Santos (SP), mostrou que em um cenário de iminente risco de acidente, a probabilidade de sua ocorrência se viu reduzida de 5,1 a 8,9 vezes com a presença de um prático a bordo do navio, tendo sido ainda mais reduzida quando da presença de um prático adicional. No mesmo sentido, a Associação Internacional de Clubes de Proteção Mútua dos Armadores (*International Group of P&I Clubs*), concluiu que o índice de acidentes com práticos a bordo, no Brasil, é muito baixo, somente 0,002% (dois milésimos por cento), um percentual similar ao verificado nos Estados Unidos. (LOPES; MUMME; NOVAES, 2019; ABREU, 2021).

Estudos específicos acerca dos tipos de falhas relacionados aos acidentes marítimos revelam, ainda, que o erro humano corresponde a cerca de 85% dos sinistros ocorridos, o que leva à percepção da necessidade de contratação de práticos mais qualificados, por se tratar de profissão que exige conhecimento e experiência muito específicos, voltados para situações muito particulares. Entretanto, ao contrário do que se poderia supor, quando se conta com prático a bordo, não é sua falta de conhecimento ou experiência a principal causa de acidentes, mas a fadiga laboral, o que faz ver a importância da adequada gestão de pessoas, de maneira a equilibrar a necessidade de experiência com a necessidade de repouso. (LOPES; MUMME; NOVAES, 2019; DEMIRCI; CANIMOĞLU; ELÇIÇEK, 2022).

Daí a importância, para os serviços de praticagem em todo o mundo, da adoção de escalas de trabalho que permitam equilibrar períodos de intenso trabalho com outros de adequado repouso, sempre com foco na segurança da navegação. No Brasil, especificamente, este é o tema da Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem (ERU), um dos pontos nevrálgicos do serviço de praticagem brasileiro, voltado à garantia de uma navegação sem acidentes e à preservação de vidas e do meio ambiente (FALCÃO, 2022).

No Brasil, ainda, destaca-se como aspecto de particular relevância na organização e funcionamento do serviço de praticagem a questão relativa às zonas de praticagem facultativas. Estas são áreas geográficas com peculiaridades locais que justificam o funcionamento ininterrupto do serviço de praticagem, mas sem que sua contratação seja compulsória, deixando-se a decisão de contratar ao arbítrio dos tomadores do serviço. Zonas de praticagem facultativas constituem uma concessão

aos interesses econômicos, representando uma intersecção entre os aspectos da segurança da navegação e os aspectos comerciais em que se verifica a possibilidade de maior transigência e flexibilidade em relação às regras de contratação do serviço de praticagem. O Brasil conta, hoje, com vinte zonas de praticagem (Anexo A), entre as quais há cinco trechos de praticagem facultativa, localizadas nos Estados do Amapá (AP), do Pará (PA), do Maranhão (MA), de Sergipe (SE) e da Bahia (BA), abaixo descritas:

**Tabela 1 - Trechos facultativos das zonas de praticagem**

ZP	Estado	Trecho / Porto / Terminal	Exceções
01	AP	Trecho compreendido desde a Boia nº 2 do Canal Grande do Curuá até o través da cidade de Fazendinha (AP) – Barra Norte.	
03	PA	Trecho do Canal do Quiriri (ou Marajó), tendo em vista a existência de balizamento, de acordo com o Aviso Permanente nº 065/2002 da DHN.	Navios nacionais e estrangeiros que transportem carga perigosa têm praticagem obrigatória.
04	MA	Trecho compreendido entre o acesso ao canal varrido, nas proximidades da boia nº 1, até as proximidades da boia nº 19.	Navios com calado igual ou superior a 11 m ou TPB superior a 100.000 têm praticagem obrigatória a partir do ponto situado a 2,3 milhas náuticas a nordeste da boia nº 19.
10	SE	Porto de REDES e Terminal de Carmópolis (TECARMO)	
12	BA	Trecho entre os fundeadouros internos I, II e III da Baía de Todos os Santos (BTS), em demanda à saída da barra da BTS.	

**Fonte:** Normam 12 (AM, 2011).

Acerca dos trechos facultativos das zonas de praticagem, a literatura existente se divide em duas linhas. A primeira linha, preponderante, advoga que, quando da definição de um trecho de praticagem facultativa, a Autoridade Marítima deve sempre priorizar a análise das questões de segurança da navegação e proteção ambiental envolvidas, mantendo em segundo plano a perspectiva econômica. Em geral, aqueles que assim argumentam se remetem a casos notórios de grandes danos ambientais decorrentes de acidentes com navios que não contavam com prático a bordo, em zonas de praticagem facultativas, como foi o caso do navio-tanque *Exxon Valdez*, no

Alasca, em 1989. A outra linha, por sua vez, sustenta que deve haver uma maior consideração pela perspectiva econômica, sem sobrepassar as questões relativas à segurança da navegação e à proteção ambiental, assim flexibilizando um pouco mais a criação de trechos facultativos, de forma a reduzir os custos com praticagem, sobretudo nos locais em que forem particularmente elevados, como na região Amazônica (SOUZA, A., 2018; GONÇALVES, 2020; OLIVEIRA, A., 2021; BARBOSA; GUERISE, 2021).

### **Natureza privada ou natureza pública**

Questão que se tem tornado cada vez mais recorrente na literatura sobre o serviço de praticagem diz respeito à sua natureza jurídica, se privada ou pública. Os estudos existentes seguem por três linhas, normalmente. A primeira entende que o serviço de praticagem tem natureza privada, devendo o poder estatal abster-se de intervir, salvo quando absolutamente necessário. A segunda, por sua vez, atribui-lhe natureza pública, sendo seu titular o Estado brasileiro. A terceira, combinação das duas primeiras, por fim, sustenta que o serviço de praticagem teria uma natureza em parte privada e em parte pública, caracterizando-o como função pública, porém exercida pela iniciativa privada.

Os argumentos a favor da consideração do serviço praticagem como atividade de natureza privada em caráter puro, normalmente, dizem respeito à titularidade da referida atividade, ao não recebimento de recursos do orçamento público para sua execução e à não incidência das características econômicas do bem público, quais sejam, a não-rivalidade e a não-exclusividade. Por essa linha de argumentação, os titulares do serviço de praticagem seriam os próprios profissionais práticos, a atividade seria financiada inteiramente com recursos privados decorrentes de seu trabalho e a sua natureza econômica estaria bem afastada da noção do bem público, assim anulando qualquer pretensão de atribuir-lhe natureza pública (PULA, 2010; SANTOS, E., 2013; SILVA, M., 2014; JANKOVSKI, 2015; FALCÃO, 2021).

Entendido o serviço de praticagem como atividade de natureza privada estaria sua execução amparada pela Lei 13.874/2019 (Lei de liberdade econômica), voltada para a proteção à livre iniciativa e ao livre exercício das atividades econômicas, além de sujeita à intervenção subsidiária e apenas excepcional do Estado. Esse entendimento conta com o respaldo corrente do Poder Judiciário, já havendo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Agravo Interno no Recurso Especial 1701900

RJ 2017/0256529-6, expressamente, reconhecido a natureza privada do serviço de praticagem, bem como que a intervenção do Estado em seu aspecto econômico somente se justificaria de forma excepcional (STJ, 2018, BRASIL, 2019c)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ATIVIDADE DE PRATICAGEM. LIMITES DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA. FIXAÇÃO DE PREÇOS MÁXIMOS PELA AUTORIDADE MARÍTIMA. 1. Cinge-se a questão à possibilidade de intervenção da autoridade pública na atividade de praticagem, para promover, de forma ordinária e permanente, a fixação dos preços máximos a serem pagos na contratação dos serviços em cada zona portuária. (...) 3. Denota-se, da própria letra dos arts. 12, 13, 14, e 15 da Lei n. 9.537/1997, que **se trata de serviço de natureza privada**, confiada a particular que preencher os requisitos estabelecidos pela autoridade pública para sua seleção e habilitação, e entregue à livre iniciativa e concorrência. (...) 7. A doutrina e a jurisprudência são uníssonas no sentido de que **a interferência do Estado na formação do preço somente pode ser admitida em situações excepcionais** de total desordem de um setor de mercado e por prazo limitado, sob o risco de macular o modelo concebido pela CF/1988, com exceção dos casos em que a própria Carta Constitucional instituiu o regime de exploração por monopólio público. (...) 10. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ - AgInt no REsp: 1701900 RJ 2017/0256529-6, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/06/2018 RSTJ vol. 251 p. 291). (grifei). (STJ, 2018)

Já os argumentos a favor da natureza pública do serviço de praticagem buscam fundamento na noção da titularidade pública do serviço em questão, além da sua essencialidade decorrente na necessidade de manter em funcionamento a atividade econômica nacional, ao mesmo tempo em que se configura como medida voltada à proteção ambiental. Entre outros aspectos, o rigor na seleção dos práticos e na manutenção de suas habilitações e a obrigação legal da Autoridade Marítima no sentido de mantê-lo em funcionamento, nos termos da Lesta, dariam suporte à interpretação de que serviço de praticagem em muito ultrapassaria os limites de uma atividade econômica privada em sentido estrito. O titular do serviço de praticagem seria o Estado brasileiro e não os práticos ou suas associações, o que afastaria completamente a ideia de que se trataria de uma atividade privada em sentido estrito, assim legitimando a intervenção direta dos órgãos e entidades governamentais no seu funcionamento, por se tratar, essencialmente, de um serviço público, ainda que prestado por meio de particulares (SILVA, M., 2014; JANKOVSKI, 2015).

A natureza do serviço diz respeito à titularidade pública ou privada do próprio serviço, não se confundindo com a forma de sua execução, que se refere estritamente à sua gestão, que pode ser pública ou privada. A análise detida da matéria leva a concluir que **a praticagem é verdadeiramente um serviço público**, que reúne todos os seus elementos característicos: o material, o formal e o subjetivo. Sua gestão foi transferida diretamente aos

Práticos, que desempenham as atividades correspondentes por delegação da União, que é a titular do serviço. (grifei) (SILVA, M., 2014, p. 30)

Por fim, uma terceira linha de entendimento, intermediária entre a primeira e a segunda, argumenta que o serviço de praticagem teria uma natureza dúplice, sendo em parte privada e em parte pública, caracterizando-o como função pública exercida pela iniciativa privada. Não se trataria de serviço público em sentido estrito, mas de função do Estado voltada para a proteção da economia e do meio ambiente, sendo os práticos categorizados como agentes públicos, não sendo servidores públicos em sentido estrito e nem, tampouco, trabalhadores autônomos. O prático, inclusive, teria competência fiscalizatória no sentido de averiguar se há deficiências técnicas do navio ou tripulação, subsidiando decisões posteriores da Autoridade Marítima. Outro raciocínio também convergente com a terceira linha de entendimento é aquele segundo o qual o serviço de praticagem seria uma atividade privada, mas, por se tratar de um serviço essencial a ser mantido de forma ininterrupta, seria de interesse público e possuiria deveres para com a Administração Pública. (JANKOVSKI, 2015; STORCH; QUIROGA; OBREGÓN, 2019; ALCÂNTARA, 2021).

Ficou evidente que a regulação do **serviço de praticagem** no Direito Marítimo apresenta **natureza bifronte**, consignando as vertentes de direito **público e privado**. Na esfera pública, a praticagem está consubstanciada em serviço de interesse público, em regime de gestão indireta. Entretanto, as relações entre o prático e o armador se submetem ao direito privado. (grifei). (ALCÂNTARA, 2021, p. 15)

Essa noção da natureza bifronte do serviço de praticagem, dotado de uma face pública e outra privado tem ganhado força nas discussões jurídicas acerca do tema. Em suporte a esse entendimento acode a percepção, cada vez mais consagrada, de que o princípio da livre iniciativa não se presta, isoladamente, ao afastamento total da intervenção do Estado no domínio econômico. Claro, nesse sentido, é o ensinamento do jurista Osvaldo Agripino de Castro Júnior:

Afinal, **o mercado não é produto da natureza**, e pode ser criado juridicamente para um fim socialmente justo. **Não há**, portanto, **oposição entre regulação e mercado** (...) são muitos os fundamentos constitucionais do Direito Regulatório aplicado ao transporte aquaviário e à atividade portuária, o que requer produção de doutrina (Direito) para proporcionar serviço adequado, de um lado, e remuneração justa ao prestador de serviço, de outro lado, **equilibrando os interesses**, sem o qual não há efetividade do interesse público. (grifei). (CASTRO JÚNIOR, 2022, p. 26-27)

## Regulação técnica da praticagem

A importância da regulação estatal dos diferentes aspectos das atividades marítimas reside, primariamente, na garantia da segurança da navegação. Entre essas atividades a serem reguladas está o serviço de praticagem, que, juntamente com outros serviços marítimos, como os de meteorologia e de sinalização náutica convergem no sentido de aprimorar a segurança do tráfego de navios, consideradas a salvaguarda da vida humana, a proteção do meio ambiente e a não-interrupção da atividade econômica, como um todo (HAURELHUK, 2017; CAVACO, 2019; BEIRÃO, 2020; PIMENTA, C., 2020).

O **modal aquaviário** sempre foi peça importante do **desenvolvimento econômico, político e social** das Nações. Goza de vantagens econômicas, de eficiência energética, ambientais, não impressionando ser o responsável em nível global pela maioria dos transportes de mercadorias, seja em termos de volume ou valor. A **atividade marítima já foi altamente perigosa**, mas vem sendo **aprimorada** nos últimos anos pela atuação de **órgãos que agem em prol do interesse público** e, conseqüentemente, da salvaguarda da vida humana e da segurança da navegação. (HAURELHUK, 2017, p. 113)

No Brasil, a competência para regulação técnica do serviço de praticagem é deferida à Autoridade Marítima, que a exerce por intermédio da Diretoria de Portos e Costas (DPC). Essa competência decorre de expressa determinação legal, confirmada por um consistente arcabouço normativo infralegal que dá suporte à excelente regulação até hoje exercida, exemplificada, sobretudo no baixíssimo índice de acidentes verificados em, em geral sem gravidade, em mais de 80 mil fainas de praticagem anualmente realizadas nos portos e terminais brasileiros (BRASIL, 1997; AM, 2011; HAURELHUK, 2017; PIMENTA, C., 2020; FALCÃO, 2022).

A Marinha do Brasil (MB) exerce, além de suas competências constitucionais relativas à defesa nacional e à garantia dos poderes constituídos, da lei da ordem, as chamadas atribuições subsidiárias, para as quais é denominada Autoridade Marítima. A previsão legal para exercício, pela MB, na condição de Autoridade Marítima, das atribuições subsidiárias relativas à segurança da navegação pode ser encontrada na Lei Complementar 97/1999 e na Lesta (BRASIL, 1997; BRASIL, 1999).

Destaca-se, ainda, a Portaria 37 MB/MD/2022, que estabelece a estrutura da Autoridade Marítima, exercida pelo Comandante da Marinha, e delega competências para o exercício das atribuições subsidiárias aos chamados Representantes da Autoridade Marítima (RAM) e Agentes da Autoridade Marítima (AAM). Entre os mais importantes Representantes da Autoridade Marítima com atribuições que dizem respeito ao serviço de praticagem estão o Diretor de Portos e Costas (DPC), o Diretor

de Hidrografia e Navegação (DHN) e os comandantes dos Distritos Navais (DN). Entre os Agentes da Autoridade Marítima, com relação ao serviço de praticagem, merecem destaque os Capitães dos Portos (CP) e Capitães Fluviais (CF), assim como os respectivos Delegados (DL) e Agentes (AG). A estrutura da Autoridade Marítima é apresentada no Anexo B e as atribuições subsidiárias são apresentadas no quadro a seguir (MB, 2022).

**Tabela 2 – Atribuições subsidiárias da Marinha do Brasil**

<b>Portaria 37/MB/MD/2022</b> Art. 2º As atribuições subsidiárias mencionadas no art. 1º são:	
I	Orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à Defesa Nacional.
II	Prover a segurança da navegação aquaviária.
III	Contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar.
IV	Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.
V	Cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução

**Fonte:** Portaria 37/MB/MD/2022 (MB, 2022).

Os principais normativos que subsidiam a regulação técnica do serviço de praticagem são as chamadas Normas da Autoridade Marítima (Normam), documentos regulatórios expedidos pelos Representantes da Autoridade Marítima. Entre as normas expedidas pela DPC, especial relevância é conferida à Normam 12, que trata, especificamente, da regulação técnica do serviço de praticagem. Outra norma relevante da DPC é a Normam 09, que trata dos Inquéritos Administrativos sobre Acidentes e Fatos da Navegação (IAFN). Entre as normas expedidas pela DHN, destaca-se a Normam 26, que trata do serviço de tráfego de embarcações (VTS), sistema muito relacionado ao trabalho dos profissionais da praticagem (AM, 2011; AM, 2022).

Além das normas expedidas pelos Representantes da Autoridade Marítima, são também relevantes as portarias e ordens de serviço expedidas tanto pelos

Representantes quanto pelos Agentes da Autoridade Marítima. Estas tratam de assuntos mais quotidianos e repetitivos, relativos aos assuntos diários da regulação da praticagem. Os Comandantes de Distritos Navais (ComDN), assim como o Diretor de Portos e Costas (DPC), Capitães de Portos e Fluviais, Delegados e Agentes expedem regularmente documentos dessa natureza, fazendo ver o exercício permanente da regulação da praticagem pela Autoridade Marítima brasileira.

### **Regulação econômica da praticagem**

A regulação econômica constitui outro tema de crescente importância na literatura especializada existente acerca do serviço de praticagem. Mais recentemente, sua importância elevou-se, após a entrada em vigor da Lei 14.301/2022, que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, conhecido como “BR do Mar” (BRASIL, 2022). Discute-se, em essência, se ao lado da regulação técnica, exercida com reconhecida excelência pela Autoridade Marítima, deve haver, paralelamente, uma regulação dos aspectos econômicos do serviço de praticagem.

Tradicionalmente, as políticas públicas se referem à entrega de um bem público clássico à sociedade, como seria o caso, por exemplo, da defesa nacional. Contudo, o conceito weberiano do Estado, como uma comunidade que reivindica o monopólio do uso legítimo da força, vem sofrendo continuadas alterações. Ideias novas despontam a todo instante e a simples reivindicação do monopólio da força se mostra insuficiente para atender às demandas crescentes e cada vez mais variadas da sociedade (RUA, 1998; WEBER, 2003; SOUZA, C., 2003)

A literatura referente à análise de políticas públicas é, frequentemente, criticada por deixar transparecer excessos de positivismo e tecnocracia. Hoje, entende-se que as políticas públicas resultam de intensa interação entre diferentes atores estatais e privados, não sendo viável impor cálculos e fórmulas cada problema. O próprio elaborador do conceito de *policy science* (ciência das políticas públicas), Harold Lasswell, tem como proposta o transcender do positivismo tecnocrático e defende o caráter contextual da análise (TORGERSON, 1985; RUA, 1998; REZENDE, 2005; BID, 2007).

Lasswell enfatizava a importância da **orientação contextual** dos analistas de políticas, tanto individual quanto coletivamente (...) considerava tal orientação contextual **indispensável** à condução do questionamento racional, e defendia o uso da análise configurativa-contextual no

desenvolvimento de uma profissão das políticas públicas. (grifei). (TORGERSON, 1985, p. 242).

Uma política pública para a prestação do serviço de praticagem, certamente, encontraria alguma dificuldade para amoldar-se aos clássicos aspectos político, jurídico e econômico das políticas públicas. Do ponto de vista político, falta-lhe a imprescindibilidade da força coercitiva do Estado para a execução. Do ponto de vista jurídico, derivado do aspecto político, mas dele distinto em sua construção, falta-lhe a clara escolha normativo-legal no sentido de provê-la com recursos do Estado. Do ponto de vista econômico, faltam-lhe as características da não-rivalidade e da não-exclusividade, típicas do bem público em sentido econômico (SANDLER; HARTLEY, 1995; RUA, 1998; MANKIWI, 2006).

De fato, a ação coercitiva do Estado não é essencial à prestação do serviço de praticagem. Tanto que, no Brasil, a exemplo do que ocorre em muitos outros Estados, sua execução decorre do emprego de recursos privados e a execução compete a agentes da iniciativa privada. Acerca dessa coercitividade necessária para a política pública, afirma Maria das Graças Rua:

As **políticas públicas** são “públicas” - e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão “pública” é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu **caráter “imperativo”**. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações **revestidas da autoridade soberana** do poder público. (grifei). (RUA, 1998, p. 2).

Da mesma forma, do ponto de vista econômico, o serviço de praticagem não se amolda às noções de bem não-rival e bem não-exclusivo. O bem não-rival é aquele que, uma vez consumido, utilizado ou demandado, não tem impedida ou reduzida a sua disponibilidade. O bem não-exclusivo é aquele cujo consumo, uso ou demanda não pode ser individualmente impedido pelo provedor. No caso da praticagem, a prestação do serviço tem limitação na disponibilidade, afastando a ideia da não-rivalidade, assim como seu uso pode ser limitado àqueles tomadores que preenchem requisitos específicos, e, em especial, que retribuam financeiramente a prestação do serviço.

Há, contudo, hoje em dia, a possibilidade de se estabelecer políticas públicas voltadas para a garantia de entrega à sociedade, pela iniciativa privada, de bens ou serviços que não dependem da força coercitiva do Estado, nem se identificam como bens não-rivais e não-exclusivos, mas que sejam considerados essenciais ao ponto de justificarem uma interferência moderada e pontual do poder público. É o caso das

políticas públicas de regulação, como as atualmente relativas à geração e fornecimento da energia elétrica, ou dos serviços de telefonia, no Brasil. Sua importância para a vida social transcende à simples utilidade e assume o caráter de essencialidade, levando o Estado a regular a sua entrega pelos agentes privados, sem imiscuir-se, contudo, na sua prestação direta. Trata-se da dimensão material das políticas públicas, do envolvimento de agentes públicos e privados na entrega do bem ou serviço à sociedade e da busca de resultados permanentes ou de longo prazo (FREY, 2000; SOUZA, C., 2006).

É sabido que as atividades consideradas bem ou serviço público constam, em princípio, da carta constitucional, mas a doutrina político-jurídica, cada vez mais, estende à lei a possibilidade de qualificar outros bens e serviços como públicos. Existe, portanto, do ponto de vista doutrinário, a possibilidade de que a lei, mesmo sendo diploma infraconstitucional, defina bens e serviços públicos (SILVA, C., 2018).

Esse seria o caso, portanto, do serviço de praticagem, marcado pela essencialidade e pela obrigação de disponibilidade permanente, nos termos da Lei 9.537/1997 (Lesta), não se podendo considerá-lo sujeita apenas às leis do mercado, sobretudo na presença de falhas que denotam mercados de concorrência imperfeita. Falhas do mercado são, tradicionalmente, situações ensejadoras de regulação econômica pelo poder público, de maneira a garantir a entrega do bem ou serviço em condições de equilíbrio e estabilidade. Entre as principais falhas de mercado tratadas pela ciência econômica, podem ser apontadas as seguintes: características monopolistas ou oligopolistas, poder de mercado, barreiras à entrada de novos fornecedores, informação assimétrica e externalidades, todas presentes na prestação do serviço de praticagem.

A literatura favorável ao estabelecimento de uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem alude, normalmente, ao caráter de monopólio na prestação do serviço e ao poder de mercado detido pelas entidades de praticagem. Argumenta-se que a prestação do serviço ocorre em um regime monopolista, com apenas um fornecedor do serviço com possibilidade de ser contratado. Essa característica monopolista, associada à obrigatoriedade da contratação do serviço, garantiria um forte e desequilibrado poder de mercado em favor das entidades de praticagem, que poderiam impor preços ao tomador do serviço, ao qual não restaria outra opção além do pagamento do preço exigido, sem possibilidade real de negociação (ESTEVEZ, 2016; MARQUES, 2016; BARBOSA; GUERISE, 2021).

Por outro lado, a literatura contrária à regulação econômica procura sustentar que o serviço de praticagem não constitui um monopólio indevido, mas, sim, um monopólio natural, ou, pelo menos, justificado, por se tratar de serviço de alta qualificação a ser prestado com exclusividade por profissionais devidamente habilitados e certificados pela Autoridade Marítima. Além disso, negam a detenção de poder de mercado pelas entidades de praticagem, em geral, recorrendo à obrigatoriedade da prestação do serviço pelo prático em qualquer circunstância. No entendimento dos opositores da regulação econômica, o verdadeiro poder de mercado estaria nas mãos do tomador de serviço, já que o prático estaria obrigado à prestação do serviço mesmo diante da falta de acordo quanto ao preço da contratação (PULA, 2010; OLIVEIRA, C., 2017; PIMENTA, L., 2019; FALCÃO, 2022).

É possível concluir que o **poder de mercado das empresas de praticagem é inferior ao propagado** pela literatura existente, que trata o serviço de praticagem como um monopólio puro e desregulado. (**grifei**). (OLIVEIRA, C., 2017, p. 14).

Entretanto, apesar da argumentação contrária, cede-se que a existência de um monopólio, natural ou indevido, cria tendência à formação de preços mais elevados do que aqueles que seriam negociados em ambiente de efetiva negociação. Ensina a teoria econômica que os mercados de concorrência imperfeita, como os monopólios e oligopólios, dão ensejo à adoção de medidas de política voltadas à compensação de forças e à diminuição do desequilíbrio entre os que ofertam o produto ou serviço, vendedores ou prestadores; e os que o adquirem, consumidores, compradores ou tomadores (WONNACOTT, 1994; ROSSETTI, 2016; MANKIWI, 2019).

É o caso do serviço de praticagem no Brasil. Sendo um serviço prestado em regime de monopólio, tende a ser contratado com preços mais elevados do que aqueles que se formariam em um mercado de livre concorrência. Embora seja verdade que o monopólio no serviço de praticagem não é uma característica exclusiva do Brasil, também é verdade que, na maioria dos outros países, existe algum nível de regulação dos preços praticados, sendo a absoluta falta de regulação uma característica tipicamente brasileira.

Além do caráter monopolista e do poder de mercado das entidades de praticagem, a literatura favorável à regulação econômica do serviço de praticagem pontua a atuação da Autoridade Marítima como reforçadora dessas características. Em especial, destacam-se a adoção irrestrita da ERU e a barreira à entrada no mercado de novos prestadores do serviço, caracterizada pelo rigoroso processo

seletivo pelo qual os práticos devem passar. A combinação desses dois aspectos aprofundaria ainda mais os traços monopolistas da prestação do serviço de praticagem, em detrimento da livre negociação e favorecendo o aumento dos preços cobrados pelas entidades de praticagem (ESTEVEZ, 2016; MARQUES, 2016; BARBOSA; GUERISE, 2021).

Estudo comparativo entre a praticagem do porto de Santos (SP) e a praticagem dos portos de Valência e Barcelona, na Espanha, descortinou oportunidades de melhoria para o porto brasileiro. A pesquisa realizada identificou que, nos dois portos ibéricos, havia melhor equilíbrio entre regulação técnica e regulação econômica do serviço de praticagem, com a prática de preços mais módicos. Já no porto de Santos (SP), as lacunas relativas à regulação econômica do setor ocasionaram distorções nos preços dos serviços prestados, corroborando a ideia de que a falta de regulação econômica, de fato, importa na tendência à prática de preços mais elevados pela praticagem do Brasil (VIEIRA *et al*, 2015).

Nesse contexto, a literatura favorável à regulação defende o estabelecimento de uma efetiva regulação econômica, com a sua atribuição a uma entidade reguladora especializada. Essa regulação teria os propósitos de trazer estabilidade ao mercado de praticagem e promover o equilíbrio entre prestadores e tomadores do serviço, além de estabelecer um árbitro para as eventuais disputas suscitadas entre as partes envolvidas (MARQUES, 2016; SILVA, C., 2018; BARBOSA; GUERISE, 2021).

### **Preços da praticagem**

A formação dos preços de praticagem e seu impacto sobre a cadeia logística do transporte marítimo são também discussões contemporâneas acerca da prestação do serviço de praticagem, no Brasil. Desde os debates que levaram à publicação da lei da “BR do Mar”, a discussão acerca da onerosidade desses preços passou a ser estreitamente associada ao estabelecimento de uma efetiva regulação dos aspectos econômicos do serviço. A literatura sobre o assunto se divide em duas linhas de entendimento principais, opostas uma à outra. A primeira, que conta com o apoio dos armadores e demais empresas do setor de navegação, posiciona-se pela alta onerosidade dos preços dos contratos de praticagem no Brasil, os quais teriam forte efeito negativo nos custos do transporte marítimo. A segunda, apoiada e encabeçada pelas entidades representativas dos práticos, procura sustentar que os preços dos contratos de praticagem são módicos e em pouco ou nada afetam a cadeia logística,

não chegando a ter impacto sobre o chamado “Custo Brasil”. O “Custo Brasil”, de acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI):

É a expressão usada para se referir a um **conjunto de dificuldades** estruturais, burocráticas, trabalhistas e econômicas que atrapalham o crescimento do país, influenciam negativamente o ambiente de negócios, **encarecem os preços dos produtos nacionais** e custos de logística, comprometem investimentos e contribuem para uma excessiva carga tributária. A estimativa é (...) 20,5% do Produto Interno Bruto (PIB). (grifei) (CNI, 2021)

A economia do mar, ramo de estudos da ciência econômica que tem ganhado força nos últimos anos, é fortemente vinculada aos valores praticados no contexto do transporte marítimo. Historicamente, o uso econômico do mar é associado ao transporte de mercadorias e pessoas, e não é apenas a tradição que explica essa ênfase no transporte marítimo quando se trata da economia do mar, mas, também, a evolução social, econômica e política das sociedades, que se tornaram cada vez mais dependentes do comércio pelo mar (CARVALHO, 2018; MARCIAL *et al*, 2021; SANTOS, T., 2021).

Analisando o escopo dimensão marinha, formado por atividades econômicas classificadas como diretamente ligadas ao mar, os setores Manufaturas do Mar, Recursos Vivos do Mar e **Transporte do Mar** apresentam os maiores multiplicadores e, portanto, caso haja interesse em aumentar os níveis de produção, valor adicionado bruto e emprego em setores marinhos, estes **devem ser os mais estimulados por políticas públicas**. (grifei) (CARVALHO, 2018, p. 173)

Daí a importância de se bem compreender os diferentes aspectos dos custos e preços da cadeia logística do transporte marítimo, o que inclui, notadamente, os preços do serviço de praticagem. De acordo com o Rlesta, o serviço de praticagem é constituído de prático, lancha de prático e atalaia. Os preços contratados deveriam refletir com transparência os custos dessa composição, além da remuneração devida pelo serviço. Contudo, pela falta de concorrência na prestação do serviço, além da falta de transparência na composição dos custos efetivos incluídos nos contratos de praticagem, os armadores terminam por contratar com preços mais elevados, o que poderia ser distinto em um ambiente competitivo (BARBOSA, 2021; BRASIL, 1998; LOBÃO, 2021; ASSIS *et al*, 2022).

Embora bastante diluído nos diversos itens de custo da operação total de transporte, o **custo de praticagem** é mais um dos itens que poderiam ser diminuídos em favor do aumento dessa competitividade. (...) apesar da estrutura de prestação do serviço ser equivalente à de diversos países, os **preços cobrados no Brasil são mais caros do que o da média mundial**. (...) uma proposição de caminho que permita essa redução, mas certamente

ele passa pela maior **transparência das associações de praticagem** brasileiras. (grifei). (CEGN, 2008, p. 6)

Estudos de abrangência internacional indicam que no exterior também se discute a relevância dos preços de praticagem para o transporte, seu processo de formação e seu impacto nos custos da cadeia logística. Na China, por exemplo, houve intenso esforço da Comissão Ministerial de Transporte, Desenvolvimento Nacional e Reforma (*Ministry of Transport and National Development and Reform Commission*), no sentido de reduzir as tarifas dos serviços portuários, entre elas as do serviço de praticagem, além do estabelecimento da regulação econômica e do controle de preços. Na Espanha, concluiu-se que os serviços técnicos portuários, como o serviço de rebocadores e o serviço de praticagem, estão entre os principais elementos a afetar a eficiência dos portos, com importante consideração para os preços envolvidos. Nos Estados Unidos, por sua vez, cujo serviço de praticagem tem funcionamento bastante similar ao do Brasil, a regulação econômica também se destaca como fator relevante e desponta como possível *benchmark* a ser adotado (BONDE; MUHLENKAMP; TRAUTWEIN, 2000; DIBNER, 2008; SILVA *et al*, 2016; ARITUA *et al*, 2022; CAMARERO; CANCELA; VERDESOTO, 2022).

No Brasil, especificamente, cada zona de praticagem constitui um mercado particular, sendo distinta das demais zonas em termos de custos e, também, em termos do poder de barganha detido pelo prestador e pelo tomador do serviço. Os preços cobrados pelo serviço de praticagem diferem com relação a vários aspectos, como a arqueação bruta do navio (AB), as milhas náuticas ou as horas com práctico embarcado, o calado do navio, a carga transportada, a faina a realizar e outros, como os fatores de risco. Por isso, cada tipo de navio pagará um preço distinto pelo serviço em cada zona de praticagem, havendo grande diferença entre os valores praticados (CEGN, 2008; PINTO *et al*, 2010; OLIVEIRA, C., 2017; SANDER, 2021).

Sendo vários os aspectos que influenciam a formação dos preços de praticagem e na linha de entendimento segundo a qual esses preços são relevantes na composição final dos custos da cadeia logística, passa a haver pressão, por parte dos tomadores desse serviço, para adoção de medidas tendentes à sua redução. Essa redução dos preços de praticagem daria ensejo à redução dos preços dos fretes, com isso diminuindo o custo da cadeia logística como um todo. Ao final, como um corolário os preços dos produtos transportados seriam reduzidos, assim como o chamado “Custo Brasil”.

Contudo, é justamente a partir desse corolário, e em contraponto a ele, que se desenvolve a outra linha de entendimento acerca dos preços de praticagem. Os preços do serviço de praticagem, no Brasil, seriam módicos, devidamente negociados entre prestador e tomador do serviço, teriam pouca representatividade na cadeia logística e em pouco ou nada afetariam o “Custo Brasil”. Para os que assim entendem, os custos mais importantes do transporte marítimo, a saber, o próprio navio, seu combustível e sua tripulação, ou são fixos ou não são passíveis de controle pelo armador, o que levaria este a forçar a redução dos preços de praticagem não com a intenção de reduzir o “Custo Brasil”, mas, tão-simplesmente, com o intuito de aumentar ainda mais a sua margem de lucro (FALCÃO, 2021).

### **Síntese da revisão de literatura**

A revisão de literatura, em síntese, permite identificar a prevalência atual de duas linhas de entendimento principais acerca da regulação do serviço de praticagem no Brasil. A primeira linha de entendimento principal trata a praticagem como atividade de natureza essencialmente privada, associada à ideia de liberdade econômica, em que a interferência estatal deveria ser afastada ou reduzida ao mínimo. A segunda linha de entendimento principal não descarta a natureza privada da prestação do serviço de praticagem, mas entende que essa prestação se dá em um mercado de concorrência imperfeita, com características de monopólio, o que justificaria a sua regulação pelo poder público.

As características monopolistas do serviço de praticagem decorreriam, essencialmente, da existência de barreira à entrada de novos prestadores de serviço no mercado e da adoção irrestrita da Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem (ERU). A barreira à entrada de novos prestadores consiste no rigoroso processo seletivo pelo qual devem passar os práticos antes de serem habilitados e certificados para a prestação do serviço. Já a adoção irrestrita da ERU afasta a possibilidade de escolha do tomador do serviço quanto a qual prestador escolher quando da contratação. Essas razões estariam ligadas à atuação da Autoridade Marítima, que gera e reforça os traços de monopólio.

Nessas condições, ocorreria um desequilíbrio de forças em favor do prestador do serviço, consistente nas entidades de praticagem, que são associações privadas de práticos. A regulação econômica, se estabelecida, teria por finalidade compensar os desequilíbrios existentes, assim trazendo estabilidade ao mercado do serviço de

praticagem e criando um árbitro imparcial para as discussões entre tomador e prestador do serviço acerca dos preços praticados.

A revisão de literatura abre espaço, assim, para a discussão acerca dos projetos de lei sobre regulação do serviço de praticagem. Três deles resumem as principais linhas de entendimento contidas em diversos outros que tramitam ou já tramitaram pelas comissões e consultorias do Congresso Nacional. São eles tratados nesta pesquisa a partir de dados primários constituídos pelas audiências públicas promovidas pelo Congresso Nacional e pelo TCU, além de entrevista com o Excelentíssimo Senhor Diretor de Portos e Costas (DPC).

## **METODOLOGIA**

A pesquisa realizada utilizou técnicas do método qualitativo voltadas para a seleção de dados e informações que permitam evidenciar como evoluiu a regulação do serviço de praticagem, além de analisar os projetos de lei em andamento e sinalizar a expectativa de evolução futura dessa mesma regulação.

A coleta desses dados e informações foi precedida de revisão da literatura existente, a qual teve por foco, evidenciar os aspectos principais discutidos e sintetizar de forma estruturada esses aspectos. A síntese elaborada a partir da literatura permitiu construir uma visão abrangente das discussões travadas acerca da regulação do serviço de praticagem.

A revisão realizada contou com literatura selecionada pelo critério da pertinência temática. Foi obtida a partir de pesquisa em bases acadêmicas de acesso geral, como o *Google Acadêmico* e a base *Scielo*, assim como redes oficiais, a exemplo da Rede de Bibliotecas Integradas da Marinha (BIM). Incluiu, ainda, leis, decretos e outras normas que, desde o ano de 1808, em que ocorreu a abertura dos portos às nações amigas, estruturaram a prestação do serviço de praticagem no Brasil. Privilegiou literatura voltada especificamente para o caso brasileiro, mas incluiu literatura estrangeira, quando pertinente. Da mesma forma, buscou a literatura mais recente sobre o assunto, embora haja incluído textos mais antigos quando pertinentes em seu conteúdo temático ou relevantes do ponto de vista histórico.

A literatura de revisão assim obtida foi, então, agrupada de forma temática, para permitir conclusões sintéticas acerca dos aspectos principais identificados. Esses aspectos principais, cinco ao todo, abaixo identificados, conformam as mais importantes discussões contemporâneas acerca da regulação do serviço de praticagem, servindo como referencial teórico para a subsequente análise realizada.

### **Principais aspectos da regulação do serviço de praticagem**

- 1) a importância do prático para a segurança da navegação;
- 2) o debate acerca da natureza privada ou pública da praticagem;
- 3) a regulação técnica do serviço de praticagem;
- 4) a regulação econômica do serviço de praticagem; e
- 5) a discussão acerca dos preços contratados no serviço de praticagem.

Cada aspecto foi tratado de forma a sintetizar as percepções apresentadas pelos autores. Em seu conjunto, os cinco principais aspectos da regulação do serviço

de praticagem denotaram a prevalência de duas linhas de pensamento, opostas uma em relação à outra, a primeira tendente ao estabelecimento de uma regulação econômica ao lado da regulação técnica do serviço de praticagem, e a segunda contrária a essa regulação econômica.

Na sequência, também com atenção à pertinência temática, foram coletados dados e informações que permitissem analisar a situação atual da discussão sobre a regulação do serviço de praticagem, no Brasil. Foram privilegiados dados e informações de fontes primárias, de maneira a contribuir para a estruturação de conhecimento, da forma mais atualizada possível. Fontes secundárias também foram selecionadas e utilizadas em apoio à análise do conteúdo das fontes primárias, bem como em reforço às conclusões obtidas.

As principais fontes primárias utilizadas foram as audiências públicas acerca da regulação do serviço de praticagem, realizadas no âmbito do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União (TCU), além de entrevista concedida pelo Excelentíssimo Senhor Diretor de Portos de Costas (DPC), Vice-Almirante Sérgio Renato Berna Salgueirinho. Com essa finalidade, as seguintes etapas metodológicas foram realizadas:

- 1) **Localização** dos vídeos das audiências públicas do TCU e do Congresso Nacional, disponíveis em acesso público;
- 2) **Identificação** dos participantes das audiências públicas, de maneira a permitir comparações entre os diferentes pontos de vista;
- 3) **Gravação** da entrevista semiestruturada com o entrevistado, de forma presencial, nas dependências da DPC;
- 4) **Categorização** dos informantes presentes às audiências públicas e do entrevistado quanto ao segmento institucional ou organizacional representado;
- 5) **Transcrição** e registro de conteúdo das partes essenciais das audiências públicas e da entrevista realizada;
- 6) **Seleção** dos principais tópicos de discussão contidos nas audiências públicas e na entrevista realizada;
- 7) **Codificação** dos tópicos de discussão, distinguindo os dados que sejam possíveis de tratamento estatístico dos que não possam receber referido tratamento.

Codificar supõe sempre um **corte** ou **fratura** dos dados. Por um lado, permite identificar e **agrupar informação, descontextualizando-a**, isto é, extraindo-a do texto original. Por outro lado, admite recuperá-la em um novo texto (**recontextualização**) e começar a **interrogá-la** para descobrir suas propriedades e dimensões (...) (SONEIRA, 2006, p. 157).

8) **Organização** temática dos tópicos de discussão, havendo essa organização contemplado 6 (seis) áreas temáticas, a saber: a) política pública de regulação; b) regulação técnica e regulação econômica; c) projetos de lei em discussão; d) argumentos a favor da regulação econômica; e) argumentos contra a regulação econômica; e f) incentivo à economia do mar (Anexo C);

9) **Apresentação** dos resultados obtidos a partir de cada tópico de discussão, com relação a cada área temática dada, provendo-se uma conclusão parcial relativa a cada uma; e

10) **Integração** dos resultados obtidos na conclusão, relacionando-os com o estabelecimento de uma política pública para o serviço de praticagem e com os efeitos sobre a economia do mar.

Outras importantes fontes utilizadas foram os estudos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a apresentação da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (Seinfra-Porto-Ferrovia), unidade técnica do TCU na audiência pública de maio de 2022. Essas duas fontes tiveram especial relevância para a caracterização do serviço de praticagem em diferentes países.

O processo de seleção do material a analisar e a discussão subsequente contaram com o apoio de referências metodológicas adequadas ao estudo (SABINO, 1994, 1996; GIALDINO, 2006; KNOFF, 2006; SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006; SONEIRA, 2006; FOGLIA; VANZAGO, 2011).

## REGULAÇÃO TÉCNICA E REGULAÇÃO ECONÔMICA

Nos meses de maio e junho de 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo do poder público brasileiro, e o Congresso Nacional, órgão titular do poder legislativo federal brasileiro, promoveram importantes audiências públicas acerca da regulação do serviço de praticagem, no Brasil. Ambas as audiências trouxeram a debate as questões mais relevantes a respeito do tema, compartilhando-as com a sociedade e discutindo seus aspectos com alguns dos principais *stakeholders*, de forma clara e construtiva.

O TCU, em maio, apresentou os achados da auditoria operacional realizada na regulação do serviço de praticagem. A qualidade do trabalho contou com o reconhecimento das instituições e organizações presentes ao evento, com poucas objeções às conclusões obtidas. Certo é que ação de tal envergadura e profundidade, envolvendo interesses tão diversos quanto relevantes, certamente, não seria isenta de críticas, nem muito menos, perfeita. Teve o mérito de sinalizar com precisão, no serviço de praticagem do Brasil, um problema central para os modelos econômicos contemporâneos: a falta de uma instituição voltada à regulação econômica de mercados de concorrência imperfeita, como é o caso do mercado de praticagem brasileiro. A Tabela 3 apresenta os quatro achados da auditoria operacional do TCU.

**Tabela 3 - Achados de auditoria do TCU**

<b>Achado de Auditoria</b>	<b>Descrição do Achado</b>
<b>1</b>	As autoridades portuárias (AP) não vêm exercendo plenamente suas atribuições de forma a proporcionar a adequada gestão portuária frente às atualizações tecnológicas de praticagem.
<b>2</b>	A regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima (AM) sobre o serviço de praticagem necessita de aperfeiçoamento quanto aos aspectos de transparência, participação dos interessados e motivação das decisões.
<b>3</b>	A habilitação de comandante para a dispensa de prático, prevista na Lei 9.537/1997, não está sendo implementada pela Autoridade Marítima.
<b>4</b>	O serviço de praticagem é oferecido em situação de monopólio sem regulação econômica e sem transparência nos preços.

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU, 2022a)

Já o Congresso Nacional, em junho, por meio da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), reuniu as partes interessadas para debater o possível impacto dos projetos de lei (PL) 757/2022, 4.392/2020 e 1.565/2019 na

regulação do serviço de praticagem. A audiência, convocada e presidida pelo deputado federal Alexis Fonteyne, veio na esteira da audiência do TCU e teve o mérito de tornar mais claros os pontos de vista dos interessados, salientando os entendimentos convergentes e os principais pontos de discordância.

A importância da praticagem para o cenário econômico brasileiro ganhou espaço com a edição da Lei 14.301/2022 (BR do Mar), sendo relacionada com o chamado “Custo Brasil”. O transporte marítimo, modal de transporte que inclui o serviço de praticagem, é essencial ao desenvolvimento econômico e social do Brasil e se torna, cada vez mais, foco da atenção dos principais órgãos públicos. Desponta, nesse contexto, o debate quanto à conveniência e à oportunidade de se estabelecer uma regulação de natureza econômica do serviço de praticagem, em paralelo à regulação técnica. O Anexo D mostra as entidades presentes às audiências realizadas no Congresso Nacional e no TCU e seu posicionamento quanto à regulação econômica.

### **Regulação técnica do serviço de praticagem**

A regulação técnica do serviço de praticagem, exercida pela Autoridade Marítima, por meio da Diretoria de Portos e Costas (DPC), não foi questionada pela auditoria operacional do TCU e nem foi objeto de debate nas audiências públicas realizadas. A auditoria do TCU, relatada pelo Ministro Bruno Dantas, particularmente, reconheceu a qualidade da praticagem do Brasil e a excelência da regulação técnica pela DPC, direcionada à segurança da navegação, à salvaguarda da vida humana no mar e à proteção do meio ambiente hídrico.

De forma coerente com sua tradição de manter-se atrelada às atividades de sua estrita competência, a Autoridade Marítima, representada pelo Diretor de Portos e Costas, Vice-Almirante (VA) Sérgio Renato Berna Salgueirinho, em ambas as audiências públicas, sustentou que a competência da Autoridade Marítima para regular o serviço de praticagem limita-se ao seu aspecto técnico. Foi claro ao definir que a responsabilidade institucional da Autoridade Marítima é no sentido de garantir a segurança da navegação, assim promovendo a salvaguarda da vida humana e prevenindo a poluição ambiental hídrica (CN, 2022a; TCU, 2022a).

A Autoridade Marítima está investida da responsabilidade e da atribuição prover a **segurança do tráfego aquaviário**, a **salvaguarda da vida humana no mar** e a **prevenção à poluição**. Tudo o que está escrito na norma se relaciona com esses três pilares, sobre os quais se apoiam as

regras estabelecidas. As normas pertinentes vão sendo aprimoradas a cada nova revisão, como resultado da experiência acumulada e das peculiaridades de cada zona de praticagem. (grifei) (SALGUEIRINHO, 2022, entrevista)

Destacou o Diretor da DPC que a regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima abarca, atualmente, vinte zonas de praticagem e mais de seiscentos profissionais práticos. Esclareceu que a atividade profissional do prático visa a auxiliar o comandante do navio em tarefas que exigem conhecimento e experiência muito específicos. Por isso, a habilitação do prático o autoriza a atuar em apenas uma zona de praticagem, da qual deve possuir alto grau de conhecimento quanto às condições de navegação. Todo o esforço de regulação técnica despendido pela DPC, afirmou o Diretor, se destina a garantir que a prestação do serviço de praticagem se dê de forma ininterrupta, com a preservação da condição física e profissional dos práticos, evitando sobrecarga de trabalho e mantendo as respectivas qualificações, sempre com foco na segurança da navegação.

A Autoridade Marítima aprimora a forma como faz essa regulamentação, por meio da **Normam 12**, que reúne e consolida as normas que decorrem da Lesta e do Rlesta. A partir da determinação, as normas se desdobram para que haja um detalhamento adequado, de forma a ter **regras claras para o funcionamento do serviço**, seja para o prático, como prestador do serviço; seja para os armadores e as empresas de navegação, como tomadores do serviço; seja para a Autoridade Marítima, que deve fiscalizar o serviço, sob o aspecto técnico. (grifei). (SALGUEIRINHO, 2022, entrevista)

Quanto à natureza da atividade desempenhada, ressaltou que, embora o prático não seja um servidor público, seu trabalho contribui de maneira fundamental para a função do Estado de garantir a segurança da navegação. Nesse aspecto, sublinhou o Diretor da DPC, o principal cliente do serviço de praticagem não seria o armador, mas, sim, o Estado brasileiro, e, por esse motivo, seria considerado um serviço essencial e de contratação compulsória nas zonas de praticagem obrigatórias (CN, 2022a).

Ainda no tocante à regulação técnica do serviço de praticagem, a Autoridade Portuária de Santos (*Santos Port Authority*), entidade privada que hoje administra as operações no porto de Santos – SP, fez ver a importância de que essa regulação seja conduzida pela Autoridade Marítima com o habitual rigor, sempre com foco na segurança da navegação, e que se volte, também, para as melhorias técnicas consistentes na adoção de novas tecnologias e novos procedimentos.

Mesmo diante da discordância do Centro Nacional de Navegação Transatlântica (Centronave) acerca de sua condição organizacional, aquela

Autoridade do Porto Organizado (APO) confirmou ter total capacidade de gerir o canal de navegação do Porto de Santos (SP). Destacou que essa gestão do canal de navegação depende do estabelecimento de relações de trabalho construtivas tanto com a praticagem local quanto com a Capitania dos Portos de São Paulo (CPSP), na condição de agente da Autoridade Marítima local (TCU, 2022a).

De forma distinta do que se passa no porto de Vitória (ES) onde já está implantado um Sistema de Gerenciamento e Informação do Tráfego de Embarcações (VTMIS), *Vessel Traffic Management Information System*, também havendo outro VTMIS em processo de implantação no porto do Rio de Janeiro (RJ), o porto de Santos (SP) tem, atualmente, apenas o Serviço Portuário Local (LPS), *Local Port Service*, operado pela praticagem local. Destacou a importância do relacionamento profissional de alto nível da APO com a praticagem para garantir que, com o uso do LPS, seja mantida a disponibilidade em tempo integral do serviço de praticagem naquela ZP (TCU, 2022a).

O uso do sistema LPS, de acordo com a *Santos Port Authority*, permitiria, hoje, a realização de uma navegação segura, com um custo adequado. Equilibradas e estáveis seriam as relações com os práticos do porto de Santos (SP), de forma a manter as operações em alto nível de eficiência. Além, disso, a *Santos Port Authority* ressalta que todas as suas normas estão dispostas na *web*, de maneira a conferir total transparência às regras aplicáveis na navegação no canal portuário. A implantação futura do VTMIS faz parte do planejamento da APO, sendo previsto o respectivo projeto básico para até o fim de 2022.

Em que pese a Autoridade Marítima, nos termos da Normam 26, não ter papel específico com relação ao VTMIS e ao LPS, deve ser ressaltada a relevância da regulação técnica para o bom funcionamento do porto de Santos (SP). De fato, a Autoridade Marítima é responsável por autorizar a implantação e operação apenas do Serviço de Tráfego de Embarcações (VTS), *Vessel Traffic Service*, mas o sucesso do funcionamento dos sistemas VTMIS e LPS depende muito da atuação local da CPSP na harmonização dos interesses distintos das diversas partes envolvidas.

Em síntese, reconhecida é a excelência da regulação técnica do serviço de praticagem, exercida pela Autoridade Marítima, por meio da DPC. Essa excelência foi reconhecida pelo TCU em seu relatório de auditoria operacional e não foi objeto de qualquer contestação nas audiências públicas realizadas.

## **ERU: instrumento essencial à segurança da navegação**

A Autoridade Marítima confirma seu entendimento de que a Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem (ERU) é instrumento essencial ao bom exercício da regulação técnica. Reconhece a existência de oportunidades de melhoria com relação aos impactos da adoção irrestrita da ERU sobre os aspectos comerciais do serviço de praticagem, mas deixa claro que somente por meio dessa forma de atuação pode-se garantir a disponibilidade ininterrupta do serviço com foco na segurança da navegação. Como bem afirmou o Diretor da DPC, VA Sérgio Renato Berna Salgueirinho:

A forma de se colocar em funcionamento todo esse sistema, uma forma que não é exclusiva do Brasil, mas generalizada pelo mundo, é a **Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem**. Esse é o instrumento que a Marinha tem para cumprir o que lhe foi determinado como Autoridade Marítima pelo artigo 3º da Lesta, no sentido de **prover o serviço de praticagem**, assegurando a **segurança do tráfego aquaviário**. (grifei). (SALGUEIRINHO, 2022, entrevista)

A ERU reúne todos os práticos de uma determinada ZP, independentemente de sua forma de atuação (individual, em associação ou contratado por empresa), sendo elaborada, como regra, pelo Representante Único do Serviço de Praticagem (RUSP), e homologada pelo Agente da Autoridade Marítima (AAM) com jurisdição sobre a respectiva ZP. Resulta da adoção da ERU a definição do “prático da vez” no atendimento ao navio que demanda a contratação do serviço, eliminando a possibilidade de que o armador ou o representante da empresa de navegação possa contratar outro prestador do serviço. A ERU seria o instrumento necessário à garantia da disponibilidade ininterrupta do serviço de praticagem, com a manutenção da habilitação dos práticos e definição dos períodos de descanso para evitar a fadiga desses profissionais.

**Contratar o serviço de praticagem é a regra, é a decisão mais lógica para a segurança da navegação, para se fazer uma manobra segura**, garantir à sociedade que não haverá um acidente com poluição das águas, garantir que o navio atracará e descarregará todo o material com segurança. Como garantir que os práticos de uma zona de praticagem estão habilitados e capacitados para manobrar diferentes tipos de navios, em regime de disponibilidade permanente e com toda a segurança? É necessário um mecanismo. **O mundo, em geral, opta por adotar a escala de rodízio única, como é feito no Brasil**, na qual todos os práticos concorrem a determinado período de disponibilidade, combinado com período de descanso. (grifei). (SALGUEIRINHO, 2022, entrevista)

De acordo com o Diretor da DPC, a segurança da faina de praticagem, na forma de manobra ou navegação de praticagem, seria comprometida se a concorrência

entre práticos pela prestação do serviço fosse permitida. Armadores e agentes de navegação reclamam da obrigação de contratar o serviço do “prático da vez”, como imposto pela ERU, e pedem que seu emprego seja flexibilizado. Contudo, a Autoridade Marítima, após profundo estudo que levou em conta as boas práticas internacionais, concluiu que a concorrência entre práticos pela prestação do serviço seria prejudicial à segurança da navegação, valor maior do qual não pretende abrir mão e em relação ao qual se mostra irredutível.

Em síntese, a ERU se confirma como um instrumento essencial de regulação técnica do serviço de praticagem, voltado para a segurança da navegação. A Autoridade Marítima sustenta sua indispensabilidade com vistas a garantir a disponibilidade ininterrupta do serviço, manter a habilitação e evitar a fadiga dos práticos.

### **Regulação econômica do serviço de praticagem**

Ainda assim, apesar da postura firme com relação à obrigatoriedade da adoção irrestrita da ERU, o Diretor da DPC fez importante observação acerca da importância de se estabelecer uma regulação econômica do serviço de praticagem. Entretanto, deixou claro que tal regulação não deve ser exercida pela Autoridade Marítima, mas por entidade especialmente vocacionada ao exercício regulatório.

**A escala de rodízio única imprime ao serviço de praticagem as características de um mercado de concorrência imperfeita**, já que se está de fato exigindo a contratação do prático “da vez”, o que é fiscalizado pelas capitânicas dos portos. Então, **para se remediar a concorrência imperfeita que a escala de rodízio única impõe, deve-se ter a regulação econômica**, uma verdadeira ciência e arte que vai muito além da fixação de preços, passando por conhecer os custos envolvidos, inclusive os tributários, para que se possa dizer, no final, quais custos compõem efetivamente o serviço. E isso **não é a vocação da Autoridade Marítima**. A vocação da Autoridade Marítima é a regulação técnica. (grifei). (SALGUEIRINHO, 2022, entrevista)

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) teria a expertise necessária a esse tipo de regulação, a qual deveria ocorrer em paralelo à regulação técnica já exercida pela Autoridade Marítima (AM). As competências dos dois reguladores, AM para a regulação técnica e Antaq para a regulação econômica, seriam complementares, não funcionando uma em detrimento da outra. Muito ao contrário, a clara separação das competências favoreceria a externalidade positiva de ampliar o espectro de atuação da AM na segurança da navegação, ao afastá-la das discussões comerciais relativas à prestação do serviço de praticagem e ainda

compensar eventuais distorções trazidas pela necessária adoção da ERU. Nas palavras do Diretor:

A Autoridade Marítima enxerga na implementação da **regulação econômica** a complementaridade que falta à regulação técnica, esta exercida pela Autoridade Marítima, a fim de que as **imperfeições do sistema** imposto pela necessidade de adoção da **escala de rodízio única** sejam **minimizadas** e se alcance o desejável equilíbrio das relações comerciais entre os tomadores e os prestadores do serviço da praticagem. (grifei). (Salgueirinho *in* CN, 2022).

Na esteira dos argumentos e conclusões do Diretor de Portos e Costas se posicionaram os representantes das outras duas organizações públicas envolvidas nos debates, a já citada Antaq e o Ministério da Infraestrutura (Minfra). Ambas as organizações propõem estabelecer a regulação econômica do serviço de praticagem pela Antaq, entretanto, sem propor o modelo específico da regulação a ser exercida. Esse modelo específico ainda viria a ser definido, com ampla participação das partes interessadas e contemplaria, entre outros objetivos, a transparência no aspecto financeiro das entidades de praticagem e a criação de um órgão colegiado para a eventual discussão dos preços praticados. A ideia seria promover a abertura da discussão, com vistas à modernização do setor (CN, 2022a; TCU, 2022a).

A regulação econômica do serviço de praticagem seria justificada, então, pela necessidade de se equilibrar o mercado de concorrência imperfeita que o caracteriza, identificado com características de monopólio. Essa regulação teria respaldo no artigo 173, parágrafo 4º, e no artigo 174 da CF/1988, abaixo transcritos:

#### **Constituição Federal de 1988**

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)

§ 4º **A lei reprimirá** o abuso do **poder econômico** que vise à **dominação dos mercados**, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

(...)

Art. 174. Como **agente normativo e regulador da atividade econômica**, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (grifei). (BRASIL, 1988).

De acordo com os armadores e representantes das empresas do setor de navegação, a atual situação do serviço de praticagem seria caracterizada pela dominação do mercado pelas entidades de praticagem, pela impossibilidade de o tomador dos serviços negociar em condições de igualdade, pela prática de preços

muito elevados e pela impossibilidade de o tomador dos serviços contratar diretamente um prático de sua confiança. O estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem teria, então, por efeitos imediatos:

Aumento da competitividade dos portos brasileiros.

Adoção de um método para precificação do serviço.

Fiscalização contínua do aspecto econômico.

Fixação excepcional de preços na falta de acordo entre as partes.

Maior transparência na prestação do serviço, como um todo.

Reforço ao controle da qualidade do serviço.

Atualmente, constitui exceção a interferência estatal nos aspectos econômicos do serviço de praticagem. Essa excepcional intervenção estatal é exercida pela Autoridade Marítima com amparo no artigo 14, inciso II, da Lei 9.537/1997 (Lesta). Consiste, tão-somente, na possibilidade de fixar preços, quando necessário, para assegurar a permanente disponibilidade do serviço. Quando ocorre, se dá por meio de portarias da DPC.

**Lei 9.537/1997 – Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta)**

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. (BRASIL, 1997)

O debate quanto à regulação econômica do serviço de praticagem não constitui novidade no setor de navegação e nem no âmbito do poder público. Já houve um malogrado esforço do Governo Federal pela implantação da Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP), e, no âmbito do Congresso Nacional, diversos projetos de lei (PL) já vinham tratando do assunto, destacando-se, mais recentemente, o PL 4.199/2020 (CN, 2020a), que tratou da “BR do Mar” e culminou na edição da Lei 14.301/2022. Apesar, contudo, das tentativas de se estabelecer uma regulação econômica, o serviço de praticagem continua sendo tratado como iniciativa privada absoluta, embora com o mercado distorcido por seu caráter monopolista.

## **Papel da Antaq na regulação econômica**

A regulação técnica do serviço de praticagem, exercida pela Autoridade Marítima, em que pese sua reconhecida excelência, não estaria sendo suficiente para garantir preços razoáveis na contratação, no entendimento de armadores e representantes das empresas do setor de navegação. Muito ao contrário, nos moldes em que hoje é conduzida, a regulação técnica contribuiria para o aumento dos problemas relacionados às práticas monopolistas do serviço de praticagem, em especial no que se refere à adoção irrestrita da ERU.

Os representantes do Minfra e da Antaq posicionaram-se em prol da regulação econômica do serviço de praticagem. No entendimento das duas organizações de governo, no rearranjo institucional da agência reguladora, a Lei 12.815/2013 (BRASIL, 2013) e a Lei 13.848/2019 (BRASIL, 2019b), em seu conjunto, já teriam fixado para a Antaq o desafio institucional de expandir a atividade portuária por meio do incentivo à participação do setor privado, com seus investimentos. A Antaq, em especial, afirma estar apta a assumir a responsabilidade dessa regulação (CN, 2022a; TCU, 2022a).

A Antaq entende, assim como a Autoridade Marítima e o Minfra, que o serviço de praticagem não se desenvolve em mercado de concorrência perfeita e suas características de monopólio justificam a regulação estatal, com o fim de mitigar as distorções existentes, tudo ao amparo dos artigos 173 e 174 da Constituição Federal. Além disso, a entidade estaria pronta para o exercício da regulação econômica da praticagem, ao lado da regulação técnica desempenhada pela Autoridade Marítima, já dispondo do conhecimento e da experiência necessários. O TCU, em sua avaliação permanente dos órgãos e entidades da Administração Pública, ao avaliar a Antaq, atribuiu-lhe elevado índice de governança, o que corroboraria a alegada capacidade institucional da Agência.

Dois seriam os papéis principais da Antaq nesse contexto. Em primeiro lugar, atuar permanentemente na regulação econômica do serviço de praticagem, substituindo a interferência apenas eventual e restrita da Autoridade Marítima, fundamentada na Lesta, por outra permanente, sublinhada por adequada expertise profissional e capaz de normatizar um adequado marco regulatório. Em segundo lugar, a agência constituir-se-ia como um árbitro imparcial nas discussões entre as entidades de praticagem, na condição de prestadoras do serviço, e os armadores e empresas do setor de navegação, como tomadores do serviço. O desempenho desses

papéis resultaria nos já citados efeitos imediatos da regulação econômica do serviço de praticagem.

No que se refere ao modelo regulatório, este iria muito além da simples fixação de preços, hoje competência apenas excepcional da Autoridade Marítima, e conformaria todo um arcabouço normativo e instrumental que incluiria outras técnicas como, por exemplo, a formação de preços de referência ou a adoção de bandas tarifárias. Além disso, exerceria permanente fiscalização dos aspectos econômicos do serviço de praticagem e manteria permanentemente atualizado o seu marco regulatório.

A Antaq já teria plenas condições para regular o mercado de praticagem. Sua experiência a vocacionaria para essa atribuição e seu corpo técnico altamente capacitado, bem como seus diversos instrumentos de participação social, garantiriam a institucionalidade desejada. Mais ainda, em razão de sua grande capilaridade nacional, estaria pronta tanto para a regulação de âmbito nacional quanto para a regulação específica por região de atuação ou por zona de praticagem.

Os efeitos finais desejados com a regulação econômica da Antaq seriam o equilíbrio e a estabilidade de mercado do serviço de praticagem. Equilíbrio entre as partes negociadoras, afastando o identificado predomínio das entidades de praticagem. Estabilidade de mercado constituída pela supervisão permanente dos aspectos econômicos do serviço e pela transparência, hoje precaríssima, no processo de formação de preços dos contratos firmados entre as entidades de praticagem e os tomadores do serviço.

Em síntese, portanto, o papel da Antaq na regulação econômica do serviço de praticagem seria o de exercer essa regulação de forma permanente, para conferir equilíbrio e estabilidade à prestação do referido serviço. Destacam-se no contexto, em especial, a atuação como árbitro imparcial nas discussões sobre os preços praticados e o esforço pela transparência na formação desses preços.

### **Experiência malograda da CNAP**

Esforço malogrado de estabelecer uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem consistiu na tentativa de implantação da Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP). A iniciativa governamental foi alvo de intensa judicialização por parte das entidades representativas do serviço de praticagem e terminou por não surtir os desejados efeitos regulatórios. O principal motivo para o

malogro desse esforço foi, sem dúvida, a falta do adequado respaldo legal. O Decreto 7.860/2012, assim estabeleceu, quando de sua criação:

**Decreto 7.860, de 6 de dezembro de 2012**

Art. 1º Fica criada a **Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem**, com o objetivo de propor:

I - **metodologia de regulação de preços** do serviço de praticagem;  
II - **preços máximos do serviço de praticagem** em cada Zona de Praticagem;

III - medidas para o aperfeiçoamento da **regulação do serviço de praticagem** em cada Zona de Praticagem; e

IV - abrangência de cada Zona de Praticagem.

Parágrafo único. As propostas serão submetidas à Autoridade Marítima para homologação. **(grifei)**. (BRASIL, 2012).

Tentou-se, na ocasião, implementar a vontade governamental de regular economicamente a atividade de praticagem, uma vez que a regulação técnica já vinha sendo exercida pela Autoridade Marítima. Em 2013, a CNAP chegou a apresentar proposta de metodologia para a regulação de preços do serviço de praticagem. A metodologia considerou os custos de praticagem, constituídos pelo custo “administrativo e serviços gerais” e pelo custo “operacional”, além das despesas com “publicações”, “TI e comunicação”, “seguro” e “investimento”. Com isso, abrangeu todos os itens que integram o custo suportado pelas entidades de praticagem quando da prestação do serviço e buscou, também, a apropriada remuneração dos práticos pela sua atividade profissional. Os estudos da CNAP já identificavam a existência de monopólio, em favor das entidades de praticagem, conferindo-lhes desproporcional poder de mercado, o que viria, mais tarde, a ser confirmado pela auditoria operacional realizada pelo TCU.

**Proposta de metodologia de regulação de preços do serviço de praticagem**

(...) as características do serviço de praticagem fazem que esse mercado guarde mais semelhanças com **mercados em concorrência imperfeita**. Ou seja, a segurança necessária à atividade afasta o mercado de praticagem das características de um mercado em concorrência perfeita. (...) mercados imperfeitamente competitivos podem levar ao exercício de **poder de mercado**, situação na qual um agente ou um grupo deles exerce posição dominante em um determinado mercado de bens ou serviços. Especificamente no mercado de praticagem, existe a possibilidade de o prestador do serviço exercer certo poder sobre o tomador, uma vez que este possui a obrigação de contratar o serviço, mas não possui a discricionariedade de escolher o prestador, dadas as especificidades já explicitadas e inerentes ao **mercado de praticagem brasileiro**. **(grifei)** (CNAP, 2013a, p. 13).

Com vistas à elaboração da proposta de regulação de preços e, subsequentemente, com o propósito de implementá-la, a CNAP conduziu diversas

sessões de consultas públicas. Nessas consultas, a sociedade civil era convidada a se manifestar a respeito das tabelas de preços máximos para o serviço de praticagem nas diferentes zonas de praticagem do Brasil, de forma a construir um modelo que abrangesse a totalidade, ou pelo menos a maioria dos interesses envolvidos. A tabela 4 exemplifica alguns dos assuntos tratados no âmbito dessas consultas públicas, identificando o proponente da discussão.

**Tabela 4 - Consultas públicas da CNAP**

Consulta	Proponente	Discussão
1/2013	Codesa	Capacitação dos portos com profissionais capazes de discutir com a praticagem e a capitania dos portos em igualdade de conhecimento e vivência na navegação.
1/2013	Sepetiba Tecon	Regulação dos preços dos serviços para realização das manobras intermediárias, tais como barra-fundeio e manobras entre berços no mesmo porto.
1/2013	SindaRio	Utilização das informações disponíveis no sistema Porto Sem Papel (PSP) na formação de critérios para os preços das manobras.
1/2013	Conapra	Necessidade de se considerar o impacto do número de práticos para a eficiência do serviço de praticagem sob uma perspectiva operacional e econômica.
1/2013	Praticagem do Amapá (ZP-01)	Consideração que os valores do acordo da praticagem com o sindicato das agências, embora os mais altos da ZP, estão aquém do <i>benchmark</i> internacional.
4/2014	CNAP	Adoção do modelo dos Estados Unidos como <i>benchmark</i> para a remuneração dos práticos.
5/2014	CNAP	Formação de preços diferenciados entre manobras intermediárias e manobras completas.

Fonte: CNAP (2013b; 2014a; 2014b).

Contudo, em que pese o esforço despendido pela CNAP para congregar os diversos interesses, irrisignadas com a tentativa de regulação econômica de sua atividade, as entidades representativas do serviço de praticagem questionaram incessantemente a CNAP junto ao Poder Judiciário, buscando obter provimento jurisdicional para que o Governo Federal se abstinhasse, na prática, de quaisquer atos que pudessem culminar na fixação ou imposição de preços para o serviço de praticagem. Assim foi, por exemplo, com a consulta pública 3, em que ordem judicial da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro tornou sem efeito toda e

qualquer referência à ZP-17, portos de Paranaguá (PR) e Antonina (PR). O mesmo ocorreu, também, com a consulta pública 6, destinada a colher manifestações sobre a respeito dos preços máximos para a ZP-01, suspensa pela CNAP em cumprimento à ordem judicial da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro (CNAP, 2014c, 2015a, 2015b).

Na sequência de diversas ações judiciais que interromperam o fluxo de suas atividades, a CNAP terminou por ser extinta pelo Decreto 9.676/2019, que, em janeiro de 2019, revogou o Decreto 7.860/2012 (BRASIL, 2012, 2019a).

Em manifestação sobre a CNAP, o Conselho Nacional de Praticagem (Conapra), considerou a atuação da comissão um “flagrante desrespeito do governo ao direito constitucional da livre-iniciativa e da livre negociação”. Para o Conapra, o serviço de praticagem é eminentemente privado, com preços formados a partir da relação direta entre as entidades de praticagem e os armadores, não havendo justificativa para a tentativa governamental de regulação dos preços praticados. Além disso, criticou severamente o que chamou de “viés unilateral” da CNAP, que estaria desconsiderando as críticas de caráter técnico, bem como a necessidade de conhecimento *in loco* das atividades conduzidas pelos práticos (CONAPRA, 2013).

Em síntese, a experiência malograda da CNAP serviu para demonstrar a inviabilidade de se estabelecer uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem sem o devido amparo legal. O principal motivo pelo qual a comissão não conseguiu se afirmar como entidade reguladora residiu, justamente, na falta de lei que lhe conferisse expressamente essa atribuição, não havendo sido suficiente a atribuição por meio de decreto.

## **PROJETOS DE LEI EM DISCUSSÃO**

A experiência malograda da CNAP sinalizou a necessidade de se construir, primeiramente, o arcabouço legal necessário para conferir suporte à regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil. Eis que têm lugar os debates em torno dos projetos de lei PL 757/2022, PL 4.392/2020 e PL 1.565/2019, todos voltados para a regulação econômica do serviço de praticagem, porém a partir de pontos de vista distintos e com propostas também diversas.

### **Projeto de lei 757/2022**

O PL 757/2022 é um projeto de lei de iniciativa do poder executivo federal por meio dos Ministérios da Economia, da Infraestrutura e da Defesa. Visa a promover alterações na Lei 9.537/1997, Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta), e na Lei 10.233/2001 (BRASIL, 2001), que criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Trata-se de PL com foco na melhoria do funcionamento dos elos da cadeia de transporte, que identifica na regulação econômica da praticagem uma relevante contribuição para o desenvolvimento do transporte marítimo, especialmente o de cabotagem (CN, 2022a; CN, 2022b).

Referido projeto de lei (PL) busca obter efeitos positivos para a competitividade da economia brasileira a partir de inovações na cadeia logística do transporte marítimo. Tem sido visto como o mais provável projeto a se afirmar com vistas à regulação do serviço de praticagem, dotando a Antaq do suporte legal que faltou à CNAP e levou ao malogro daquela comissão. Conta com o apoio da Autoridade Marítima, do Ministério da Infraestrutura (Minfra), da Antaq, dos representantes das empresas de navegação, dos representantes dos portos organizados e dos exportadores de *commodities*, sendo-lhe contrárias, quase tão-somente, as organizações representativas dos práticos e das entidades de praticagem.

### **Projeto de lei 4.392/2020**

O PL 4.392/2020 é de autoria do deputado Alceu Moreira e, assim como o PL 757/2022, também trata de alterações na Lei 9.537/1997 (Lesta) e na Lei 10.233/2001 (Antaq). Esse projeto de lei, assim como o PL 757/2022, vislumbra não haver concorrência efetiva na prestação do serviço de praticagem, o qual seria prestado em regime de monopólio e, nesse ambiente monopolista, os prestadores do serviço, constituídos pelas entidades de praticagem, imporiam seus preços aos tomadores do

serviço, que seriam obrigados a utilizá-lo sem discussão adequada dos custos envolvidos e da remuneração adequada. Posiciona-se pela regulação econômica da praticagem, a ser atribuída à Antaq, indicada para mercados de concorrência imperfeita. Conta com o apoio das mesmas entidades privadas favoráveis ao PL 757/2022, mas falta-lhe o decisivo apoio dos órgãos e entidades integrantes do Governo Federal, sendo-lhe contrárias, também, assim como no caso do PL 757/2022, as organizações representativas dos práticos e das entidades de praticagem (CN, 2020b; CN, 2022a).

Os dois projetos são, em essência, bastante similares. Quanto às diferenças entre o PL 757/2022 e o PL 4.392/2020, uma delas seria que o PL 4.392/2020 introduziria na Lei 9.537/1997 (Lesta) e na Lei 10.233/2001 (Antaq) um rito de consulta da Autoridade Marítima à Antaq sempre que de suas decisões técnicas derivarem impactos econômicos, enquanto no PL 757/2022, esse rito de consulta estaria contido apenas na Lei 10.233/2001 (Antaq). Já uma característica comum a ambos os projetos, além da entrega da regulação econômica à competência da Antaq, é a previsão de abertura dos dados financeiros pelos práticos, o que também foi assunto muito debatido na audiência pública da CTASP. Pouca diferença de conteúdo se verifica entre as duas iniciativas.

A percepção que fundamenta o PL 757/2022 e o PL 4.392/2020 é no sentido de que a regulação econômica seria necessária para a correção das distorções econômicas na prestação do serviço de praticagem. Essa regulação deveria ocorrer em caráter permanente, não se limitando à excepcional e insuficiente possibilidade de fixação de preços pela Autoridade Marítima para evitar a indisponibilidade do serviço, como previsto no artigo 14 da Lesta. Além disso, em ambos os projetos, seria preservada a distinção entre a regulação econômica, a ser exercida pela Antaq, e a regulação técnica, que continuaria a ser exercida pela Autoridade Marítima, por meio da DPC.

Tanto o PL 757/2022 quanto o PL 4.392/2020 traduzem o entendimento da necessidade de estabelecer a regulação econômica de um mercado de concorrência imperfeita, caracterizado pelo monopólio. Contudo, o PL 757/2022 conta com o decisivo apoio dos órgãos e entidades do poder público, enquanto o PL 4.392/2020 conta apenas com o apoio das entidades privadas do setor de navegação, o que reduz sua chance de se afirmar como marco legal da regulação do serviço de praticagem.

## **Projeto de lei 1.565/2019**

O PL 1.565/2019 é de autoria do deputado Augusto Coutinho e visa a promover alterações apenas na Lei 9.537/1997 (Lesta), sem introduzir mudanças na lei de criação da Antaq. Esse PL considera que a praticagem tem natureza jurídica de direito privado, com preços que devem ser definidos pela livre negociação entre tomadores e prestadores do serviço de praticagem, segundo o princípio da não-intervenção do Estado, ou da intervenção mínima. Conta com o apoio das organizações representativas da praticagem e dos práticos, em especial, o Conselho Nacional de Praticagem (Conapra), representativo das entidades de praticagem, e a Federação Nacional dos Práticos (Fenapráticos), representativa dos profissionais práticos (CN, 2019; CN, 2022a).

Trata-se de projeto que não traz novidade relativa à regulação do serviço de praticagem, e, em certos aspectos, até engessa a capacidade da Autoridade Marítima para exercer a sua bem reconhecida regulação técnica. Isso porque, propõe incorporar ao texto legal a ERU, e, assim fazendo, torna qualquer flexibilização ou ajuste da sistemática da escala de rodízio ainda mais difícil do que é hoje, em que aperfeiçoamentos podem ser promovidos diretamente pela DPC, por meio da atualização das Normas da Autoridade Marítima para o Serviço de Praticagem (Normam 12), ou pelas Capitânicas dos Portos (CP) e Capitânicas Fluviais (CF), por meio das respectivas Normas e Procedimentos (NPCP e NPCF).

Referido PL não estabelece qualquer regulação dos aspectos econômicos do serviço de praticagem, não trazendo, na prática, novidade quanto à situação atual. Muito ao contrário, como visto, engessaria ainda mais a capacidade regulatória técnica da Autoridade Marítima. No entendimento de armadores e empresas do setor de navegação, o PL 1.565/2019 não seria um projeto de lei inclinado à melhoria do setor de navegação no Brasil (CN, 2022a; TCU, 2022a).

O PL 1.565/2019 se volta, em essência, para a manutenção do *status quo*, afastando a regulação econômica do serviço de praticagem. Recebe apoio dos práticos e das entidades de praticagem, por meio de suas organizações representativas, mas não encontra eco em órgãos e entidades governamentais e conta com o franco repúdio dos armadores e das empresas do setor de navegação, o que torna remotas suas possibilidades de prevalecer sobre os outros projetos de lei.

## **ARGUMENTOS A FAVOR DA REGULAÇÃO ECONÔMICA**

Posicionamentos favoráveis à regulação econômica do serviço de praticagem são endossados pelos principais órgãos governamentais envolvidos, a saber, o Ministério da Infraestrutura (Minfra), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a Autoridade Marítima. A iniciativa de regular os aspectos econômicos da praticagem é francamente apoiada, também, pelos representantes dos armadores, pelos proprietários de navios e pelas demais empresas do setor de navegação, sendo-lhes contrárias, quase tão-somente, as organizações representativas dos práticos e das entidades de praticagem.

Seus argumentos gravitam, de modo geral, ao redor da ideia de que há um indevido monopólio no exercício da atividade, alheio a qualquer regulação. Esse monopólio distorceria as relações comerciais, conferindo injustificado poder de mercado às entidades de praticagem e favorecendo a prática de preços mais elevados do que os que seriam praticados em um mercado de concorrência perfeita. Afetaria, portanto, a cadeia logística do transporte marítimo e seria prejudicial ao desenvolvimento econômico nacional, haja vista a resultante elevação do chamado “Custo Brasil”.

### **Monopólio na prestação do serviço**

Decisiva para a afirmação da necessidade regulatória do serviço de praticagem no Brasil foi a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), que, em processo de auditoria operacional, sinalizou o seu caráter monopolista, sem que houvesse instituição dedicada a regulá-la do ponto de vista econômico. A necessidade regulatória se vincula também, à percepção de que os preços do serviço de praticagem impactariam o chamado “Custo Brasil”, assim afetando, negativamente, a competitividade das exportações brasileiras. Daí as acirradas discussões acerca da possível adoção dos projetos de lei PL 757/2022, PL 4.392/2020 e PL 1.565/2019.

As evidências apontam no sentido de que o serviço de praticagem seja prestado, de fato, em regime de monopólio. Os órgãos governamentais interessados concluem pela existência de um mercado de concorrência imperfeita, com característica monopolista, na esteira do que já havia sido identificado, anteriormente, pela extinta CNAP. No mesmo sentido, aponta também o relatório de auditoria do TCU, existe a tendência ao aumento de preços que deriva, naturalmente, dos monopólios econômicos. Para o TCU, o serviço de praticagem estaria sendo prestado

de forma não apenas alheia a qualquer regulação, mas, também, afastada de qualquer noção de transparência quanto aos preços praticados.

Nesse contexto de monopólio na prestação do serviço de praticagem, argumentam os armadores e representantes das empresas do setor de navegação, a negociação entre prestador e tomador do serviço é muito dificultada. Os tomadores do serviço afirmam tratar-se de uma negociação desequilibrada, dominada pelas entidades de praticagem e que os deixa à mercê das imposições daquelas entidades, em especial diante da inexistência de uma entidade mediadora e solucionadora de conflitos. Queixam-se que, sendo o serviço de contratação obrigatória e não tendo a quem recorrer em caso de insucesso na negociação, terminam sendo obrigados a pagar o preço que lhes é imposto pelos práticos. Além disso, reclamam que a escala de rodízio única (ERU) torna ainda mais difícil essa interlocução com as entidades de praticagem (CN, 2022a; TCU, 2022a).

A noção de o serviço de praticagem é monopolista e isento de regulação econômica encontra forte eco na literatura existente sobre o tema (VIEIRA *et al*, 2015; ESTEVEZ, 2016; MARQUES, 2016; SILVA, C., 2018; BARBOSA; GUERISE, 2021). Da mesma forma, essa literatura tende a ver nesse monopólio um incentivo, ou, pelo menos, uma facilidade para a prática de preços injustificadamente elevados na prestação dos serviços, assim contribuindo para a elevação do já citado “Custo Brasil” (SILVA *et al*, 2016; LOBÃO, 2021; ASSIS *et al*, 2022).

**Inadmissível**, assim, que um **serviço** considerado por lei **essencial** fique **imune à regulação econômica**, mormente quando forem identificadas no seu desempenho **market failures** que necessitem correção, fazendo com que, ao ser aquele exercido dentro de um legítimo patamar regulatório, promova a realização de valores como aumento da competitividade, redução de preços e desoneração da cadeia produtiva. (**grifei**). (SILVA, C., 2018, p. 118-119).

Em síntese, o caráter monopolista verificado na prestação do serviço de praticagem consiste no principal argumento em favor de sua regulação econômica. Independentemente da discussão acerca do quanto o custo da praticagem afeta a cadeia logística, persiste a noção econômica de que qualquer custo gerenciável deva ser tão módico quanto possível, assim eliminando ou, pelo menos, minimizando a ocorrência de externalidades negativas, como a transferência para a cadeia produtiva de custos injustificadamente elevados.

## **ERU: reforço ao caráter monopolista**

Entre os mais importantes argumentos apresentados por aqueles favoráveis à regulação econômica do serviço de praticagem está, exatamente, a adoção irrestrita da Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem (ERU). De acordo com os armadores e as empresas ligadas ao setor da navegação, a ERU criaria um monopólio injustificado na prestação do serviço de praticagem, o que afetaria de maneira profundamente negativa a livre negociação na contratação e na formação de preços para a aquisição desse serviço. Os tomadores do serviço de praticagem convergem quanto à noção de que a escala única pode ser válida no que se refere à segurança da navegação aquaviária, mas é prejudicial ao componente econômico envolvido (CN, 2022a; TCU, 2022a).

Essa noção é compartilhada, de certa maneira, pela Autoridade Marítima. De acordo com o Diretor da DPC, a regulação econômica do serviço de praticagem é necessária, como um devido complemento à regulação técnica. Na condição de órgão que exerce a regulação técnica do serviço de praticagem, a DPC demonstra, sim, seu interesse em resguardar para si a regulação dos aspectos relativos à segurança da navegação, mas não se opõe à atribuição da regulação econômica a outra entidade. Mais ainda, reconhece que a adoção irrestrita da ERU, necessária à segurança, de fato, impõe distorção ao mercado do serviço de praticagem, daí derivando a conveniência e a oportunidade para o estabelecimento da regulação econômica.

**Embora a segurança nas manobras dos navios seja fundamental, não se trata do único e absoluto valor envolvido a ser preservado.** Navegar é um risco controlado que a gente mitiga por meio do uso do material adequado e da pessoa capacitada na medida certa. Ao mesmo tempo em que devemos ter a preocupação com a segurança, devemos ter o **compromisso com a não geração de custos excessivos.** Não ignoramos esse compromisso e nos preocupamos em definir aquilo do que não se pode abrir mão. Tudo faz parte da moldura de limites operacionais definidos pela Autoridade Marítima. **Deve-se garantir a segurança das manobras, porém sem inviabilizá-las economicamente.** A Autoridade Marítima procura ser neutra e imparcial, mantendo-se fora dos ajustes comerciais e buscando razoabilidade no exercício da normatização do serviço de praticagem. (grifei). (SALGUEIRINHO, 2022, entrevista)

A Autoridade Marítima considera a ERU o mais importante instrumento de regulação técnica do serviço de praticagem, com foco na segurança da navegação. É entendida como ferramenta capaz de garantir a disponibilidade ininterrupta do serviço, além da manutenção da habilitação dos práticos e da prevenção de sua fadiga. Contudo, no entendimento da própria Autoridade Marítima, não há incoerência com

relação ao estabelecimento de uma regulação econômica ao lado da regulação técnica do serviço de praticagem.

A **combinação** da **escala de rodízio única** com a **regulação econômica** é **necessária** para garantir a segurança e a disponibilidade completa e permanente do serviço de praticagem, além de **compensar as imperfeições do mercado de concorrência imperfeita**. (grifei). (SALGUEIRINHO, 2022, entrevista)

Além da formação de um indevido monopólio a partir da adoção da ERU e da falta de um regulador econômico do serviço de praticagem, armadores e empresas do setor de navegação fazem referência à falta de implementação da habilitação de comandantes de navios para atuarem como práticos. A habilitação dos comandantes de navio, conhecida como PEC, *Pilot Exemption Certificate*, é expressamente prevista na Normam 12. De acordo com as regras, o comandante portador de um PEC está autorizado a operar como prático de seu próprio navio em determinadas circunstâncias, o que teria o potencial de contribuir para reduzir as despesas incorridas pelas empresas de navegação com a contratação do serviço de praticagem. As empresas de navegação, juntamente com a flexibilização da ERU, pleiteiam a ampliação da concessão de PEC aos comandantes dos navios como forma de reduzir os custos referentes ao serviço de praticagem.

Em síntese, a adoção irrestrita da ERU é considerada, pela Autoridade Marítima, essencial à segurança da navegação, mas não incompatível com a regulação econômica. A própria Autoridade Marítima afirma ser o estabelecimento de uma regulação econômica um adequado complemento à regulação técnica do serviço de praticagem, necessário para compensar as distorções decorrentes do caráter monopolista da prestação do serviço.

### **Necessidade do árbitro imparcial**

Os apoiadores do estabelecimento da regulação econômica do serviço de praticagem enfatizam reiteradamente a falta de um árbitro qualificado para o trato dos eventuais conflitos econômicos suscitados entre prestadores e tomadores do serviço. Destacam que, em que pese a existência de acordos regionais celebrados entre entidades de praticagem e usuários do serviço, casos há em que não se chega a um acordo nas negociações de preços, o que facilitaria às entidades de praticagem a imposição de valores injustificadamente elevados. Sustentam, também, que a eventual atuação da Autoridade Marítima na fixação de preços, como preconizado na

Lei 9.537/1997, a Lesta, é apenas excepcional, servindo para evitar a paralisação do serviço, não se constituindo como uma efetiva regulação. Entendem que a ERU não pode continuar a ser desconectada de uma regulação econômica do serviço de praticagem, devendo ser profundamente reformulada.

Armadores e empresas ligadas ao setor de navegação defendem que, hoje, os preços do serviço de praticagem não são objeto de uma negociação contratual equilibrada, já que o poder de mercado detido pelas entidades de praticagem torna o setor de navegação refém dessas entidades. No entendimento dos usuários, os preços do serviço de praticagem impactariam sim o custo logístico e a competitividade dos produtos brasileiros, afetando como um todo o “Custo Brasil”. Além disso, destacam a importância de se relacionar os preços do serviço de praticagem nos portos brasileiros com os preços dos mesmos serviços em portos no exterior. Os preços médios da praticagem no Brasil seriam maiores que os preços correspondentes na Europa, na América do Norte e no Caribe. Esses preços médios mais elevados nos portos brasileiros seriam o resultado, entre outros motivos, do indevido monopólio na prestação dos serviços (CN, 2022a; TCU, 2022a).

A negociação dos preços de praticagem, nesse sentido, não se daria em condições de igualdade entre os prestadores, representados pelas entidades de praticagem, e os tomadores do serviço. Os defensores da regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil sustentam que a celebração de acordos regionais deveria sobrepor-se ao cumprimento da ERU. Além disso, pugnam pela necessidade, senão de uma regulação econômica *ex ante* do serviço de praticagem, pelo menos de um árbitro que possa dar solução aos conflitos surgidos na negociação dos preços entre as entidades de praticagem e os usuários dos serviços.

Em síntese, a falta de um árbitro imparcial para as questões ligadas aos preços do serviço de praticagem é percebida com um tema importante a ser tratado pela eventual regulação econômica. A constituição de um árbitro imparcial é entendida como atuação necessária da futura entidade de regulação econômica, caso esta venha a ser estabelecida.

### **Preços elevados e impacto no “Custo Brasil”**

Armadores e representantes das empresas do setor de navegação reclamam de valores elevados na contratação do serviço de praticagem. No seu entendimento, esses altos preços afetariam a cadeia logística e impactariam negativamente o

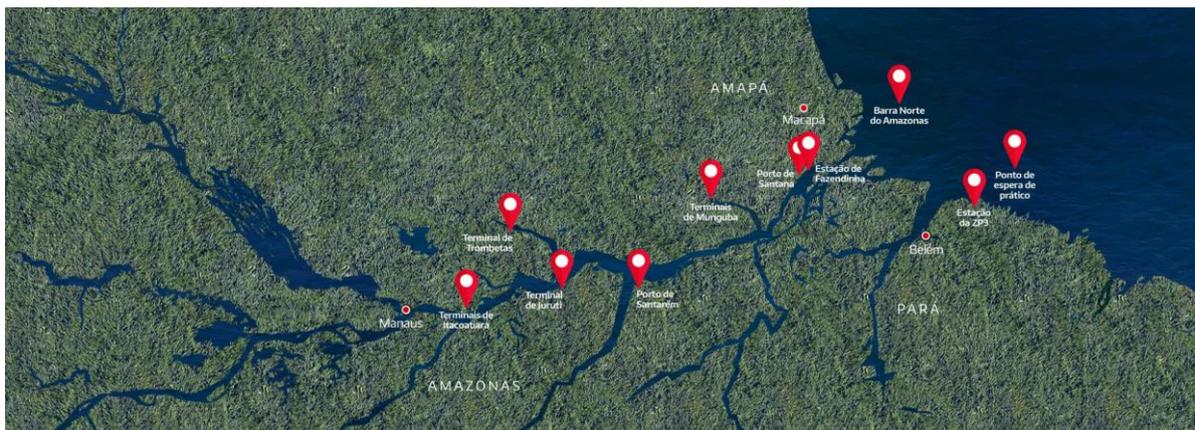
chamado “Custo Brasil”, prejudicando a competitividade dos produtos brasileiros. Os reflexos dos preços do serviço de praticagem seriam mais sentidos no âmbito da navegação de cabotagem e da exportação de commodities brasileiras, fazendo-se sentir, também, na operação de cruzeiros marítimos.

A questão dos preços elevados afeta, particularmente, a navegação de cabotagem, em que a utilização muito frequente do serviço de praticagem alavancaria o efeito negativo que lhe é associada. Na navegação de cabotagem, que é a realizada entre portos e terminais brasileiros, os navios entram e saem dos portos a cada um ou dois dias, o que seria muito diferente do que ocorre com a navegação de longo curso. Na navegação de longo curso, que é a realizada entre portos brasileiros e estrangeiros, os navios usam muito menos o serviço de praticagem, reduzindo o impacto dos preços elevados. Os preços dos serviços da praticagem seriam, assim, muito mais relevantes para a navegação de cabotagem do que para a navegação de longo curso (CN, 2022a).

Na exportação de *commodities* agrícolas, também, a intensidade da atividade portuária tornaria os custos de operação dos portos e terminais, entre eles os custos de praticagem, particularmente relevantes. Várias empresas exportadoras, inclusive, teriam terminais próprios, tamanha a demanda por operações portuárias. Esse reflexo negativo dos elevados preços de praticagem atingiria a exportação de praticamente quaisquer commodities agrícolas: milho, soja, minérios a granel e outros, com sensível efeito na cadeia logística e forte impacto no “Custo Brasil”.

Quanto ao transporte aquaviário de *commodities* minerais, o impacto negativo dos preços elevados do serviço de praticagem far-se-ia sentir, entre outros casos, na exportação de bauxita, na Região Norte do Brasil. Escoda em demorada navegação de praticagem ao longo do rio Trombetas e outros da Bacia Amazônica, a bordo de navios com dimensões do padrão *Panamax*, a carga embarcada de bauxita valeria algo em torno de R\$ 8,3 milhões e o custo da praticagem, nos trechos de ida e volta, seria de cerca de R\$ 1 milhão, assim podendo chegar perto de 13% de todo o faturamento obtido com o uso do navio (CN, 2022a). Um custo excessivamente elevado na visão dos armadores e representantes das empresas do setor de navegação.

**Figura 3 - Elevada onerosidade da praticagem na região amazônica**



A praticagem na região amazônica, o que envolve a realização de diversas manobras de praticagem e, em especial, de longas navegações de praticagem que podem durar dias, com dois práticos a bordo, é considerada de elevada onerosidade pelos armadores e empresas do setor de navegação. Pode-se notar, na figura, as grandes distâncias percorridas entre a foz do Rio Amazonas, no Oceano Atlântico e o porto de Manaus – AM, no centro da região.

**Fonte:** <https://www.praticagemdobrasil.org.br/praticagem/zonas-de-praticagem/#toggle-id-1>

O mercado dos cruzeiros marítimos também seria sensivelmente afetado pelos preços do serviço de praticagem. De acordo com os armadores e representantes das empresas do setor de navegação, o custo de operação de navios de cruzeiro seria muito alto no Brasil e o preço do serviço de praticagem seria um dos componentes desse custo. Navios de cruzeiro, em geral, são navios de alta tonelagem, e, como o preço da praticagem é definido por tonelagem, acabaria por se tornar relevante na composição do custo total de operação. A Região Amazônica, por exemplo, contaria com um serviço de praticagem muito oneroso, e, em razão disso, navios de cruzeiro deixariam de atuar na Amazônia brasileira. Para a temporada de 2022 a 2023 (CN, 2022a), no Brasil, estariam previstas 1.334 fainas de praticagem de navios de cruzeiro, as quais encareceriam sensivelmente as operações dos cruzeiros marítimos.

Determinados países adotam procedimentos muito transparentes na definição dos preços do serviço de praticagem, habilitando-se a serem excelentes fontes de *benchmark* para a contratação do referido serviço no Brasil. É o caso, por exemplo, da Finlândia, em que se pode saber, de antemão, o preço do serviço a ser prestado por meio de calculadora pública disponível na página da *Finnpilot* na rede mundial. O cálculo é feito a partir de parâmetros definidos pela diretoria da organização, sendo esses parâmetros a tonelagem do navio a ser apoiado e a distância em que será realizada a faina de praticagem. A figura 4, retirada da página da *Finnpilot* exemplifica que, para um navio com tonelagem entre 6.001 e 10.000 toneladas, em faina de

praticagem na baía sul do porto de Helsinki, ao longo de 7 milhas náuticas, pagaria, aproximadamente, € 1.272,00 (mil, duzentos e setenta e dois Euros).

**Figura 4 - Calculadora do serviço de praticagem da Finnpilot**

The screenshot shows the Finnpilot website's pilotage fee calculator for 2022. The interface includes a navigation menu with 'FRONT PAGE', 'PILOTAGE', 'FOR CUSTOMERS', and 'FINNPILOT'. The main heading is 'Pilotage Fees 2022 >>'. Below this, a text box states: 'The pilotage fee calculator will provide you with a cost estimate for pilotage services in 2022:'. The calculator has three dropdown menus: 'Harbor' (selected: Helsinki port South harbor), 'Pilot boarding area' (selected: Harmaja pba 7 nm), and 'Net tonnage' (selected: 6001-10000). The results are displayed as follows:

Basic fee:	894 €
Mileage fee:	+ 7 miles × 54 €/mile
Price:	1272 €

**Fonte:** <https://finnpilot.fi/en/for-customers/pilotage-fees/>

De acordo com os armadores e representantes das empresas que atuam no setor de navegação, os preços do serviço de praticagem, no Brasil, teriam sido reiteradas vezes reajustados em índices muito superiores aos da inflação, com isso afetando significativamente o “Custo Brasil”. Na região amazônica, por exemplo, seriam extremamente elevados, cerca de 10 a 15 reais por tonelada.

Entendem os apoiadores da regulação econômica do serviço de praticagem, ainda, que seria possível a implementação da praticagem facultativa em muitos trechos da Amazônia, dispensando a contratação obrigatória dos serviços e contribuindo para a redução de custos na cadeia logística.

Em síntese, os preços do serviço de praticagem são percebidos como muito elevados por armadores e representantes das empresas que atuam no setor de navegação. Além de formados sem transparência e em um contexto de poder de mercado detido pelas entidades de praticagem, que seriam capazes de impor valores sem adequada discussão, os preços da praticagem brasileira estariam muito acima do *benchmark* internacional.

### **Adequação ao *benchmark* internacional**

A atual situação do serviço de praticagem brasileiro, alheia a qualquer regulação de seus aspectos econômicos, está muito afastada do *benchmark* internacional, em que a regulação econômica constitui regra e não exceção. Nesse sentido não haveria qualquer estranheza em se regular economicamente a prestação do serviço, no Brasil. A experiência internacional mostra que a regulação dos aspectos econômicos da praticagem está presente, em maior ou menor grau, nos principais portos do mundo.

A existência desse *benchmark* internacional voltado para o estabelecimento da regulação econômica do serviço de praticagem foi a conclusão à qual chegou o Tribunal de Contas da União (TCU). O órgão de controle externo apresentou os resultados da fiscalização conduzida no bojo do processo de auditoria operacional TC 042.971/2018-7, que contou com ampla participação de diversos setores interessados para avaliar os aspectos da regulação técnica e econômica do serviço de praticagem. Naquele processo, ao destacar que, no Brasil, o serviço de praticagem é oferecido em situação de monopólio sem regulação econômica e sem transparência nos preços, o TCU também ressaltou que a regulação dos aspectos econômicos do serviço constitui a regra internacional.

**Tabela 5 - TCU: Aspectos econômicos da praticagem no Brasil e na Europa**

<b>Portos do Brasil</b>	<b>Portos da Europa</b>
Regime de exclusividade	Regime de exclusividade
Preços livres	Preços regulados
Contratos sigilosos	Transparência de preços
Negociação caso a caso	Preços fixados de modo objetivo
Reajustes elevados de preços	Remuneração justa quanto aos custos, observando retorno razoável e correto dos investimentos
Sem informação quanto aos custos	

**Fonte:** Tribunal de Contas da União (TCU, 2022b)

Ao realizar uma comparação com os principais portos europeus, o TCU verificou que em todos há a regulação econômica do serviço de praticagem, ainda que seguindo diferentes modelos regulatórios. Certo é que nos portos europeus a prestação do serviço se dá em regime de monopólio pelos práticos habilitados, de

maneira similar ao que ocorre no Brasil. Contudo, diferentemente do que ocorre nos portos brasileiros, não seria esse serviço prestado com preços livres, nem com contratos sigilosos. A Tabela 5 detalha o achado da auditoria operacional acerca da situação de monopólio sem regulação e sem transparência de preços que vigora no serviço de praticagem do Brasil.

Estudo realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) realmente confirma que, como regra, o serviço de praticagem é prestado em regime de exclusividade, aproximando o *benchmark* internacional do modelo monopolista. Essa exclusividade ocorre de diversas formas. Pode ser o serviço de praticagem prestado exclusivamente por meio de associações de práticos autônomos, como é o caso de Alemanha, Estados Unidos da América (na maioria dos estados da federação), França, Holanda, Hong Kong e Itália. Pode ser o serviço prestado por intermédio exclusivo da Autoridade Portuária, como ocorre em Portugal, ou pela Autoridade Portuária mediante subcontratação, como no Reino Unido. Pode ser o serviço de praticagem prestado por empresa pública ou empresa concessionária, como se dá na Bélgica, na Finlândia, na Austrália (Porto de Sidney), em Cingapura e no Canadá. Pode ser o serviço de praticagem prestado, ainda, por meio da Autoridade Marítima, como é feito na Suécia.

Na **maioria dos casos**, os serviços são prestados em **regime de monopólio** (ou **exclusividade**), tal qual ocorre no **Brasil**. As exceções encontradas consistem na Argentina, Inglaterra e Austrália, onde o serviço é prestado em regime de concorrência. O modelo monopolista se justifica, principalmente, para garantir a segurança das operações e para proporcionar ganhos de escala na atividade. Mesmo dentre os países em que o serviço é prestado sob exclusividade, verifica-se diferenças em sua estrutura. Em alguns casos, como no Canadá, Finlândia, Suécia e na maior parte da Bélgica, os práticos são funcionários públicos. Já em Cingapura e nos portos de Antuérpia e Zeebrugge (Bélgica), o serviço é prestado mediante concessão à iniciativa privada. O **modelo mais comum** é a **concessão de áreas específicas para associações de práticos autônomos** (a exemplo do **caso brasileiro**). (grifei). (BNDES, 2012, p. 158)

Entre os portos estudados pelo BNDES, apenas em parte da Austrália (Grande Barreira de Corais), na Argentina e em alguns portos do Reino Unido, o serviço de praticagem seria prestado em regime de livre concorrência. A esse respeito, portanto, pode-se dizer que o modelo brasileiro de prestação do serviço de praticagem, em que pese sua característica monopolista, acaba não se afastando do *benchmark* internacional. A Tabela 6 mostra os resultados do estudo do BNDES com relação à prestação do serviço de praticagem em regime de exclusividade, ou não, pelos portos internacionais objeto da pesquisa.

Tabela 6 - BNDES: portos internacionais e praticagem com exclusividade

		Serviço de praticagem com exclusividade				Sem exclusividade
País/ Porto		Associação de praticos autônomos	Autoridade Portuária	Empr. Pública/ Concessionária	Autoridade Marítima	Livre concorrência
	Holanda	✓ <i>Loodswezen</i>				
	Antuérpia/ Zeebrugge			✓ <i>Antuérpia: CVBA Brabo (concessão)</i>		
	Itália	✓ <i>Corporazione dei piloti</i>				
	Finlândia			✓ <i>Finnpilot (empresa pública)</i>		
	Alemanha	✓ <i>"Irmandades"</i>				
	França	✓ <i>Station de Pilotage</i>				
	Suécia				✓	
	Portugal		✓			
	Sydney			✓ <i>SPC (empresa pública)</i>		
	Grande Barreira de Corais					Duas empresas ✓
	Hong-Kong	✓				
	Cingapura			✓ <i>PSA Marine (concessão)</i>		
	EUA	✓ <i>Maioria dos Estados</i>				
	Canadá			✓ <i>4 empresas públicas, uma em cada região</i>		
	Argentina					✓
	Reino Unido		✓			✓
		APs privadas prestam o serviço ou subcontratam				

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2012)

Conclusão semelhante foi apresentada durante a audiência pública no Congresso Nacional pela Associação de Terminais Portuários Privados (ATP). Na ocasião, referenciaram-se as características da prestação do serviço de praticagem nos portos da Europa a partir de informações e dados da *European Maritime Pilot's Association* (EMPA-Pilots), segundo a qual a esmagadora maioria dos portos têm a praticagem atuando com base em tarifas reguladas, em que pese a prestação do serviço ter caráter de exclusividade. É o caso dos portos de dezesseis países: Alemanha, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Inglaterra, Itália, Lituânia, Noruega, Polônia, Suécia e Turquia. Entre os portos analisados, apenas os da Eslovênia teriam o serviço de praticagem prestado sob o regime de acordo direto entre as partes contratante e contratada.

O que se mostra realmente incomum e alheio ao *benchmark* internacional é o modelo brasileiro, no qual o serviço é prestado com exclusividade pelos práticos habilitados e certificados pela Autoridade Marítima, em regime de efetivo monopólio, porém sem qualquer regulação sobre os preços dos contratos. O estudo do BNDES mostra que o serviço de praticagem no mundo, independentemente da sua forma de organização e do modelo de regulação técnica, conta com a regulação econômica, sobretudo com relação aos preços praticados.

**Tabela 7 - BNDES: regulação econômica da praticagem no mundo**

Pais/ Porto	Organização do serviço de praticagem	Regulação Econômica (tarifas)	Regulação Técnica (segurança, qualificação, etc.)
 EUA Ex. Flórida	Associação de práticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas pelo <i>Pilotage Rate Review Board</i>, ligado ao (<i>Board of Pilot Commissioners</i>) composto por 7 membros não-práticos</li> <li>Práticos podem contestar as tarifas com base em demonstrativos e projeções próprias num prazo definido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Board of Pilot Commissioners</i> (comissão estadual)</li> <li>Guarda Costeira (praticagem federal)</li> </ul>
 Antuérpia/ Zeebrugge	Concessão privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Antuérpia.: Tarifas definidas pela concessionária em acordo com AP, considerando também <i>benchmarks</i></li> <li>Zeebrugge: Tarifas definidas pelas AP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Serviço Nacional de Mobilidade e Transportes (SPF) e Autoridades Portuárias</li> </ul>
 Finlândia	Empresa pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas pela Agência de Transportes da Finlândia (FMA), com serviços prestados pela empresa pública Fimppilot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controle de segurança, entre outros fatores, pela FMA</li> </ul>
 Holanda	Associação de práticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas por um comitê da Autoridade Holandesa de Concorrência (NMA)</li> <li>Anualmente os práticos fazem uma proposta, o comitê avalia e define as tarifas, que podem divergir da proposta dos práticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério de Infraestrutura e Desenvolvimento – Inspeção de Transporte, Obras Públicas e Gestão das Águas</li> </ul>
 Alemanha	Associação de práticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério dos Transportes define tarifas, após consultas aos Secretários de Transportes distritais e práticos (que realizam orçamentos bianuais)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério dos Transportes, Obras e Desenvolvimento Urbano</li> <li>Autoridades Portuárias</li> </ul>
 Hong-Kong	Associação de práticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição de tarifas e supervisão das manobras definidas pela Ministério da Marinha, com atribuições de Autoridade Marítima (Comitê de Supervisão de</li> </ul>	

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2012)

Chama a atenção o caso dos Estados Unidos da América. Ali tem-se a organização do serviço de praticagem similar à do Brasil, sendo este o motivo pelo qual a CNAP adotou o modelo estadunidense como benchmark em seus estudos e conclusões. Assim como no Brasil, também nos Estados Unidos o serviço de praticagem é prestado por associações de práticos, com a diferença que a sua regulação técnica pode ser da alçada estadual, caso em que será exercida pelas *board of pilots commissioners*, ou da alçada federal, quando competirá à Guarda Costeira dos Estados Unidos. Há, contudo, em ambos os casos, efetiva regulação

econômica quanto às tarifas cobradas, de cuja definição se encarregam comissões formadas por delegados não-práticos, garantido aos práticos o direito de contestar as tarifas com fundamento em estudos e projeções.

Em síntese, no que se refere ao *benchmark* internacional, verifica-se a prestação do serviço de praticagem em regime de monopólio, porém com regulação econômica associada a esse mercado de concorrência imperfeita. O monopólio na prestação do serviço se impõe com vistas à garantia da segurança da navegação, mas a regulação econômica se torna necessária, justamente, para minimizar as distorções que todo monopólio insere em qualquer atividade econômica. O que torna o caso brasileiro *sui generis* é justamente a ocorrência da prestação do serviço em regime de monopólio, sem que haja qualquer regulação econômica para minimizar os efeitos das distorções geradas.

## **ARGUMENTOS CONTRA A REGULAÇÃO ECONÔMICA**

Posicionamentos contrários à regulação econômica são apresentados pelas entidades representativas das entidades de praticagem e dos profissionais práticos, em especial o Conselho Nacional de Praticagem (Conapra) e a Federação Nacional dos Práticos (Fenapráticos). Seus argumentos abrangem desde a discussão sobre a natureza econômica da atividade, que em sua percepção seria puramente privada, não justificando a intervenção do poder público, até a discussão de suas especificidades técnicas. Em geral, no entendimento dessas entidades, o modelo atualmente em vigor não necessitaria ser alterado.

Nas audiências públicas realizadas no Congresso Nacional e no TCU, a objeção ao estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem contou com o respaldo da categoria profissional dos práticos; com a manifestação do advogado Osvaldo Agripino de Castro Junior, especialista em assuntos marítimos e com o posicionamento da Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística (Logística Brasil). Os argumentos contrários à regulação econômica do serviço de praticagem incluem, fundamentalmente:

- a) Elevada qualidade do serviço de praticagem no Brasil;
- b) Natureza privada do serviço de praticagem;
- c) Existência de regulação econômica pela Autoridade Marítima;
- d) Associação entre a ERU e a segurança jurídica da atividade;
- e) Modicidade dos preços do serviço de praticagem no Brasil

### **Elevada qualidade do serviço de praticagem no Brasil**

Tanto na audiência pública realizada no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto na realizada no Congresso Nacional, o Conapra e a Fenapráticos afirmaram o seu entendimento de que a reconhecida qualidade do serviço de praticagem prestado no Brasil, confirmada pelo TCU em sua auditoria, se associa à adoção do modelo atual. Para manter a qualidade do serviço, portanto, na percepção dos práticos, não deveria ser estabelecida a sua regulação econômica pela Antaq ou qualquer outra entidade.

Até 1960, lembrou o representante da Fenapráticos na audiência pública do Congresso Nacional, os preços do serviço de praticagem eram fixados pela Marinha do Brasil, mas, em 1961, o então Presidente da República Juscelino Kubitschek haveria transferido o assunto para a iniciativa privada, justamente por entender que a

gestão privada seria a mais apropriada à prestação do serviço de praticagem, devendo o Estado brasileiro, por meio da Marinha do Brasil (MB), intervir apenas excepcionalmente (CN, 2022a).

A reconhecida qualidade da praticagem seria fruto, portanto, da excelência da regulação técnica da Autoridade Marítima combinada com a gestão privada da prestação do serviço, o que possibilitaria às entidades de praticagem investir permanentemente em sua melhoria, em especial mediante investimentos vultosos em equipamentos de alta tecnologia, como as lanchas de práctico e os equipamentos de comunicações das atalhas, e em ações de treinamento e capacitação de alto nível. A respeito de um possível risco inerente à alteração do modelo vigente, pontuou o representante do Conapra, na audiência pública do Congresso Nacional:

Eu gostaria de trazer o exemplo da **Argentina**, em que a escala de rodízio único foi quebrada. E o que aconteceu? **Redução dos investimentos** por parte da praticagem em treinamentos e equipamentos, **aumento** do número de **acidentes** e aumento do **valor do seguro** dos navios. (grifei). (CN, 2022a).

A praticagem brasileira constituir-se-ia, portanto, no entendimento do Conapra e da Fenapráticos, em modelo a ser seguido, não o contrário. O Brasil, destacam as entidades representativas do serviço de praticagem, teria sido o primeiro país no mundo a implementar o Curso de Atualização de Práticos (ATPR), previsto na Normam 12, desde 2004. As entidades de praticagem latino-americanas visitariam frequentemente o Brasil em busca de conhecimento e experiência para implementarem os seus próprios cursos de atualização. Em especial, o bom funcionamento do serviço de praticagem no Brasil seria aderente aos ditames da Resolução IMO A 960(23), da Organização Marítima Mundial (IMO), a qual define como parâmetros de bom funcionamento (CN, 2022a; TCU, 2022a):

Sinistralidade mínima.

Independência funcional do práctico.

Experiência recente do práctico.

Número limitado de prácticos.

Divisão equânime da carga de trabalho entre prácticos.

Preservação do meio ambiente.

De fato, verifica-se que a praticagem do Brasil, em seus serviços, tem atendido satisfatoriamente aos padrões nacionais e internacionais, em especial àqueles definidos pela IMO, o que tem servido como argumento, para aqueles contrários à

regulação econômica, no sentido de que não se deveria modificar o que já funcionaria adequadamente. O próprio TCU não teria apresentado questionamento a essa qualidade do serviço de praticagem do Brasil ao longo de sua auditoria.

### **Figura 5 – Não-regulação econômica da praticagem e altos investimentos**



Os altos investimentos em tecnologia realizados pelas entidades de praticagem no Brasil, como é o caso das aquisições de modernas lanchas de práctico, são associados pelo Conapra e pela Fenapráticos à não-regulação dos aspectos econômicos da atividade.

**Fonte:** <https://www.jornalpelicano.com.br/2016/03>

Conapra e Fenapráticos vinculam a excelência na prestação do serviço de praticagem à sua não-regulação econômica. Apoiando-se na ideia de que o bom funcionamento da praticagem nos portos brasileiros depende da manutenção do *status quo*, rejeitam a noção de monopólio indevido e negam a percepção de que os preços sejam impostos pelas entidades de praticagem, sem apropriada negociação. No seu entendimento, não há monopólio indevido, mas, tão-somente, a exigência de que o serviço seja prestado por profissionais devidamente habilitados e certificados, de acordo com o preconizado internacionalmente pelas normas da IMO e consagrado pela prática mundial. Para as duas entidades, os contratos celebrados entre as entidades de praticagem e os tomadores do serviço definem adequadamente os preços, sendo desnecessária a regulação econômica pela Antaq ou outra entidade. Alegam que apenas nos casos em que os prestadores e os tomadores do serviço de praticagem não conseguissem chegar a um acordo, uma intervenção pontual do

Estado seria justificada, mas não a ampla regulação dos aspectos econômicos da atividade.

Ocorre, contudo, que não parece haver qualquer óbice lógico ao estabelecimento de uma regulação econômica ao lado da regulação técnica do serviço de praticagem. A associação entre elevada qualidade do serviço prestado e não-regulação econômica carece de demonstração objetiva nesse sentido, sendo certo que qualquer redução de custos na cadeia logística do transporte marítimo, entre eles os custos de praticagem, poderá contribuir para reduzir o “Custo Brasil” e aumentar a competitividade dos produtos brasileiros.

Em síntese, portanto, a elevada qualidade do serviço de praticagem no Brasil é associada, pelas entidades representativas das entidades de praticagem e dos práticos, à não-regulação econômica. Debatem-se essas entidades, por argumentar que a regulação econômica traria prejuízo à qualidade das atividades desempenhadas. O que se verifica, no entanto, é que não parece haver qualquer incompatibilidade procedimental entre o estabelecimento de uma regulação econômica em paralelo à regulação técnica. A alegada associação entre a elevada qualidade do serviço e a sua não-regulação carece de demonstração objetiva e se mostra precária, também, em sua argumentação lógica.

### **Natureza privada do serviço de praticagem**

Para o Conapra e a Fenapráticos, o serviço de praticagem constituiria uma atividade essencialmente privada, não devendo se sujeitar à regulação pelo poder público em seus aspectos econômicos. Para assim concluírem, buscam suporte em decisões judiciais que reconheceriam essa natureza privada, na fiscalização do TCU, na Lei 13.874/2019 (Lei de liberdade econômica) e no conteúdo do projeto de lei PL 1.565/2019. A Lei de liberdade econômica, em especial, conteria princípios que respaldariam a pretensão não regulatória daquelas entidades, a saber:

#### **Lei 13.874/2019 – Lei de liberdade econômica**

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

- I - a **liberdade** como uma garantia no exercício de **atividades econômicas**;
- II - a **boa-fé do particular** perante o poder público;
- III - a **intervenção subsidiária e excepcional do Estado** sobre o exercício de atividades econômicas; e
- IV - o reconhecimento da **vulnerabilidade do particular** perante o Estado.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre os critérios de aferição para afastamento do inciso IV do caput deste artigo, limitados a questões de má-fé, hipersuficiência ou reincidência. (**grifei**). (BRASIL, 2019c)

Para as entidades representativas da praticagem, os princípios expressos na Lei de liberdade econômica deveriam ser aplicados à atividade, afastando a intervenção estatal dos seus aspectos econômicos, em especial do controle dos preços praticados. Como atividade privada, o serviço de praticagem estaria ao amparo da referida lei, voltada para a proteção à livre iniciativa e ao livre exercício das atividades econômicas, além da intervenção subsidiária e apenas excepcional do Estado (CN, 2022a; TCU, 2022a).

Para o Conapra e a Fenapráticos, o fato de o PL 1.565/2019 confirmar a natureza privada do serviço de praticagem corresponderia à realidade da prática comercial vigente. Destacam essas entidades, ainda, que o TCU, no bojo do processo TC 024.768/2017-0, já teria reconhecido a atividade de praticagem como uma relação comercial entre particulares, exercida mediante contratos específicos livremente negociados. Nesse sentido, a regulação econômica por uma outra entidade pública não se justificaria, havendo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), como visto, no citado Agravo Interno no Recurso Especial 1701900 RJ 2017/0256529-6, expressamente, reconhecido essa natureza privada, bem como que a intervenção do Estado em seu aspecto econômico somente se justificaria como exceção à regra da livre negociação de preços (CN, 2022a; TCU, 2022a).

Ainda com referência à natureza privada do serviço de praticagem, Conapra e Fenapráticos sustentam que o PL 757/2022 e o PL 4.392/2020, propositivos do estabelecimento de uma regulação econômica, seriam incompatíveis com o ordenamento jurídico vigente por proporem uma fixação ordinária de preços privados e estabelecerem uma indiscriminada quebra de sigilo contábil-financeiro das entidades de praticagem, mediante previsão de fornecimento de informações financeiras à Antaq. As entidades de praticagem entendem, assim, que se veriam feridas a Constituição Federal, bem como a Lei de liberdade econômica e a Lei 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

#### **Lei 13.709/2018 – Lei geral de proteção de dados (LGPD)**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de **proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade** e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Parágrafo único. As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela **União, Estados, Distrito Federal e Municípios.** (grifei). (BRASIL, 2018)

A própria Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), juntamente com a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), já teria analisado os aspectos relacionados à livre negociação, à natureza privada do serviço de praticagem e à intervenção apenas excepcional do poder público. Essa análise teria ocorrido quando da apreciação e votação do PL 2.149/2015, atualmente pronto para pauta na Comissão de Viação e Transportes (CVT), pelo que já haveria um reconhecimento também de comissões parlamentares acerca das características do serviço de praticagem (CN, 2015, 2022a; TCU, 2022a).

Observa-se a parcial procedência dos argumentos apresentados pelas entidades contrárias à regulação econômica do serviço de praticagem. O estabelecimento de uma regulação dos aspectos econômicos da praticagem, pela Agência, ao lado da regulação técnica já desempenhada pela Autoridade Marítima, de fato, ainda carece de previsão legal. Contudo, uma vez superada essa questão, como visto, estaria plenamente de acordo com o *benchmark* internacional, não se verificando qualquer violação à lei de liberdade econômica.

Não se verifica, contudo, qualquer violação à Constituição Federal ou à LGPD no que tange à exigência de abertura dos números das entidades de praticagem. Em especial porque a atividade se desenvolveria em regime de monopólio, descaracterizando a livre iniciativa e a ampla concorrência. Números fechados somente fariam sentido em ambiente de livre concorrência empresarial, o que não é o caso. O contexto, portanto, justifica plenamente a intervenção regulatória do Estado e a exigência de transparência quanto aos números das entidades de praticagem.

Finalmente, ao se estabelecer a competência legal para a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) regular o serviço de praticagem, ainda seria definido o modelo regulatório. Essa definição seria resultado de ampla discussão, envolvendo os setores interessados e não necessariamente seria focada na definição de preços, que, normalmente, consiste no último recurso regulatório a ser usado. O estabelecimento da regulação econômica, assim, não importaria na imposição forçada de qualquer modelo de atuação.

Em síntese, no que se refere à alegada natureza privada do serviço, as entidades representativas da praticagem entendem que se constituiria como

argumento contra a pretensão regulatória estatal. No entanto, análise mais detida permite ver que não se verificam as características necessárias ao afastamento da regulação econômica. Mesmo que se reconheça a natureza privada do serviço, certo é que este não é prestado em um mercado de livre concorrência e seu caráter monopolista demandaria a regulação estatal, com vistas ao equilíbrio do mercado.

### **Existência de regulação econômica pela Autoridade Marítima**

Outro argumento recorrentemente usado pelas entidades representativas da praticagem é o de que o estabelecimento de uma “nova” regulação econômica seria desnecessário pois já existiria a regulação econômica exercida pela Autoridade Marítima. De acordo com a Lei 9.537/1997 (Lesta), argumentam o Conapra e a Fenapráticos, a competência integral para regular o serviço de praticagem seria conferida àquela autoridade governamental, o que incluiria não apenas a regulação técnica, mas também a econômica. No seu entendimento, essa regulação econômica deveria ser apenas pontual, como prevista no artigo 14 da Lesta, com a possibilidade de a Autoridade Marítima fixar preços nos casos excepcionais em que não houvesse acordo entre entidades de praticagem e empresas de navegação, para garantir a obrigatoriedade da prestação do serviço. A permanente regulação técnica e a excepcional intervenção econômica, ambas exercidas com excelência pela Autoridade Marítima, estariam na essência da qualidade do serviço de praticagem prestado no Brasil, garantindo baixo número de acidentes, alta qualidade técnica, capacitação dos práticos e investimentos em segurança.

A efetiva ocorrência dessa excepcional regulação econômica pela Autoridade Marítima seria exemplificada pela edição da Portaria 15/2010-DPC, que fixou os preços para o serviço de praticagem a prestado pela *São Francisco Pilot's* – Empresa de Praticagem da Barra e Porto de São Francisco do Sul Ltda. – na ZP-18, com relação aos armadores associados ao Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CNNT). Naquele documento, a Autoridade Marítima, expressamente, considerou que, nas relações comerciais, deve ser atribuída precedência legal a um acordo entre tomador e prestador de serviço, o qual não teria sido obtido, apesar de a DPC ter promovido reunião, visando à conciliação entre as partes.

#### **Portaria 15/2010-DPC – Diretoria de Portos e Costas**

CONSIDERANDO, nas relações comerciais, a **precedência legal** atribuída a um **acordo entre tomador e prestador** de serviço, que não foi

obtido, apesar de a Diretoria de Portos e Costas ter promovido reunião, visando a conciliação entre as partes,

(...)

Art. 1º **Fixar, em caráter temporário, os preços dos serviços** de praticagem a serem aplicados aos navios dos armadores associados ao Centro Nacional de Navegação Transatlântica – CNNT relacionados no último contrato assinado com a São Francisco Pilot's – Empresa de Praticagem da Barra e Porto de São Francisco do Sul Ltda. (SFP), que frequentam a Zona de Praticagem de São Francisco do Sul, na forma da Tabela constante do Anexo a esta Portaria. **(grifei)**. (AM, 2010)

A Fenapráticos, na audiência pública promovida pelo TCU, afirmou não haver, em outros países, distinção institucional entre regulação técnica e regulação econômica do serviço de praticagem. Procurou sustentar que o modelo discutido, em que a regulação técnica, de competência da Autoridade Marítima, seria separada da regulação econômica, a ser atribuída à Antaq, posicionaria o Brasil de maneira singular e sem paralelo no mundo. Somente a Autoridade Marítima, na percepção da entidade representativa dos práticos, deveria ter competência para regular a atividade de praticagem, tanto em seus aspectos técnicos quanto em seus aspectos econômicos (TCU, 2022a).

O Conapra e a Fenapráticos também questionam o fato de um eventual colegiado para discussão de preços de praticagem ser criado no âmbito de outro órgão ou entidade que não a Autoridade Marítima. Consideram que a criação desse colegiado, prevista no PL 757/2022, estabeleceria uma indevida e desnecessária burocratização de procedimentos (CN, 2022a; TCU, 2022a).

Concluem, assim, as entidades representativas do serviço de praticagem, que o PL 1.565/2019 deveria prevalecer sobre o PL 757/2022 e o PL 4.392/2020, por ser convergente com as disposições contidas na Resolução IMO A 960(23), na Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta) e nas Normas da Autoridade Marítima para o Serviço de Praticagem (Normam 12), assim coerente com os ordenamentos jurídicos internacional e nacional acerca da regulação do serviço de praticagem.

Entretanto, apesar da aparente lógica argumentativa das entidades representativas do serviço de praticagem, não há como sustentar que a regulação econômica da atividade já seja exercida em plenitude pela Autoridade Marítima. Para caracterizar a possibilidade excepcional de fixação de preços como atuação regulatória faltariam requisitos essenciais como a permanência da atuação, o acesso aos dados e o marco regulatório. Não há, portanto, como dizer que qualquer regulação econômica do serviço de praticagem seja exercida pela Autoridade Marítima com fundamento no artigo 14 da Lesta.

Mais ainda, não há respaldo à alegação de que a separação entre regulação técnica e regulação econômica refugiria ao *benchmark* internacional. Como visto, a auditoria operacional do TCU e o estudo do BNDES deixaram claro que é absolutamente comum, em outros países, a atribuição da regulação técnica e da regulação econômica do serviço de praticagem a entidades distintas. Nesse sentido, o modelo proposto pelo PL 757/2022, de autoria do governo federal, não causaria qualquer estranheza ao mundo jurídico-econômico.

Em síntese, as entidades representativas do serviço de praticagem alegam que a Autoridade Marítima já exerceria a sua regulação econômica, tornando desnecessária a atribuição dessa competência a outra entidade regulatória. Entretanto, análise mais detida do argumento não permite concluir pelo exercício de regulação econômica no âmbito da Autoridade Marítima, já que lhe faltariam requisitos essenciais a essa caracterização, como a permanência da atuação, o acesso aos dados e o marco regulatório. Da mesma forma, não se sustenta a ideia de que o *benchmark* internacional se disporia contrariamente ao exercício da regulação técnica e da regulação econômica por instituições distintas, já que os estudos do TCU e do BNDES demonstraram, claramente, que o *benchmark* internacional se firma pelo exercício da regulação técnica e da regulação econômica por instituições distintas.

### **ERU: legalização e segurança jurídica**

O projeto de lei PL 1.565/2019, de autoria do deputado Augusto Coutinho, prevê a inclusão da Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem (ERU), no texto da Lei 9.537/1997 (Lesta), reforça a competência exclusiva da Autoridade Marítima para regular o serviço de praticagem e confirma a natureza privada do serviço prestado pelas entidades de praticagem. É francamente apoiado pelas entidades representativas do serviço de praticagem, que identificam na eventual adoção do referido projeto uma medida voltada ao estabelecimento da necessária segurança jurídica ao desempenho da atividade.

Para as entidades representativas do serviço de praticagem, o PL 1.565/2019 apenas transferiria para o texto legal o conteúdo já normatizado da Normam 12, assim conferindo a segurança jurídica que estaria faltando ao desempenho de uma atividade extremamente relevante para a economia brasileira e essencial à proteção do meio ambiente hídrico. Ao elevar a ERU à estatura de norma legal, o PL reforçaria o protagonismo da Autoridade Marítima e contribuiria para o incremento da segurança

da navegação, assim prestigiando o que o Conapra e a Fenapráticos consideram a adequada reunião das competências regulatórias técnica e econômica no âmbito de uma única instituição (CN, 2022a; TCU, 2022a).

O Anexo E nos traz um exemplo de ERU, disponibilizada na rede mundial, relativa à ZP-02, de Itacoatiara (AM) a Tabatinga (AM), no Estado do Amazonas, zona de praticagem sob a jurisdição da Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental (CFAOC). Note-se que a escala em questão esteve vigente no mês de abril de 2020, isto é, já diante da crise sanitária da Covid-19, a qual não teve o efeito de paralisar o serviço de praticagem, considerado atividade essencial. Perceba-se que a escala reúne em uma única sequência todos os práticos das três entidades de praticagem daquela ZP (Proa, *Manaus Pilots* e Praticagem Manaus), com distribuição equânime dos períodos de escala e de repouso, tudo voltado para a disponibilidade ininterrupta do serviço, além da garantia de um mínimo de fainas a serem realizadas por cada prático, de forma a manter suas habilitações, e da prevenção da fadiga. Somente com a ERU estariam adequadamente contempladas a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana e a proteção do meio ambiente hídrico.

Identifica-se, nesta questão específica, importante convergência entre os pontos de vista das entidades representativas da praticagem e da Autoridade Marítima. Ambos os lados entendem que a ERU constitui instrumento essencial à segurança da navegação, à salvaguarda da vida humana no mar e à proteção do meio ambiente hídrico. Dessa forma, sua adoção irrestrita teria a finalidade de tutelar o interesse público, o qual não se pode subordinar a interesses privados. O Conapra e a Fenapráticos destacam, ainda, o reconhecimento judicial da imprescindibilidade da ERU, contido na suspensão de segurança 2316-PA (2010/0005645-3) do STJ:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 2.316 - PA (2010/0005645-3)  
REQUERENTE: UNIÃO REQUERIDO: DESEMBARGADOR FEDERAL  
RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO NR 200901000676938 DO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO IMPETRANTE:  
EMPRESA DE PRATICAGEM DO RIO PARÁ E PORTO DA REGIÃO S/S  
LTDA ADVOGADO: GISELE CARVALHO DE ALMEIDA. A União ingressa  
com o presente requerimento para suspender a tutela antecipada concedida  
"nos autos do AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2009.01.00.067693-8/PA –  
TRF da 1ª Região, interposto em face da decisão que indeferira a liminar  
pleiteada pela EMPRESA DE PRATICAGEM DO RIO PARÁ E PORTOS DA  
REGIÃO S/S LTDA (PARÁ RIVER PILOT) no mandado de segurança nº  
2009.39.00.010795-2, em trâmite na 1ª Vara Federal de Belém/PA" (...) "a  
**escala única de rodízio** é o modelo adotado em diversos países e principais  
portos do mundo, o que o consolida como **paradigma universal da  
organização do serviço de praticagem**. Esse paradigma, a um só tempo,  
permite a oferta coordenada dos serviços e elimina vínculos que seriam  
danosos aos fins dessa função pública, tais como a possibilidade de escolha

pelos próprios tomadores do serviço dos práticos encarregados da sua execução. Essa possibilidade é afastada pelo marco legal da praticagem, porque levaria a um vínculo de subordinação entre controlador e controlado, com a eventual primazia do interesse deste, que ameaçaria, potencial e seriamente, o objetivo de segurança que constitui a essência do serviço e comprometeria o cumprimento de obrigações acessórias dos práticos junto à Autoridade Marítima". (...) Com efeito, não há dúvida de que a Portaria n. 149/CPAOR, editada com base na Lei n. 9.537/1997, busca assegurar que o serviço de praticagem seja efetuado ininterruptamente, mas com indispensável segurança, tendo em vista que eventuais acidentes com as embarcações podem causar danos econômicos e ecológicos de monta. Daí que, sem adentrar o tema da legalidade, **a escala de rodízio dos práticos, obedecendo critérios relevantes para a adequada prestação do serviço, deve ser mantida** nesta suspensão de segurança. Observo que a decisão aqui impugnada (...) apenas cuida da questão de mérito, sem perquirir os riscos, efetivamente existentes, em relação ao exercício do serviço de praticagem por profissional desatualizado, não habilitado ou atingido por fadiga. Tenho, assim, como flagrante a possibilidade de danos à ordem e à segurança públicas. Ante o exposto, defiro o pedido para suspender a tutela recursal deferida no Agravo de Instrumento n. 2009.01.00.067693-8/PA. Comunique-se ao Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e ao Juiz da 1ª Vara Federal de Belém – PA. Publique-se. Brasília, 1º de fevereiro de 2010. MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA Presidente. (**grifei**). (STJ, 2010)

Estabelecida para cada zona de praticagem, atendendo às peculiaridades de cada uma, a ERU garantiria a disponibilidade ininterrupta do serviço de praticagem, bem como seria indispensável à segurança da navegação. Somente com a ERU seria possível organizar a atividade com vistas à sua continuidade ininterrupta, reunindo todos os práticos da zona de praticagem sob um mesmo conjunto de regras, observando-se os necessários períodos de repouso para evitar a fadiga, possibilitando a proficiência dos práticos em todos os tipos de navio, além de promovendo a universalidade e a isonomia na prestação do serviço. Em especial, a ERU garantiria a independência do prático em relação ao armador, condição essencial à prevalência da segurança da navegação sobre os aspectos comerciais envolvidos no serviço de praticagem.

Ocorre, entretanto, que a própria Autoridade Marítima entende não haver incompatibilidade entre o seu exercício da regulação técnica do serviço de praticagem, instrumentalizada pela adoção irrestrita da ERU, e uma eventual regulação econômica da atividade, mesmo atribuída a uma outra entidade, como a Antaq. A defesa da ERU como instrumento essencial à segurança da navegação não afasta a viabilidade e a oportunidade de se regular economicamente o serviço de praticagem.

Em síntese, as entidades representativas do serviço de praticagem sustentam que a adoção irrestrita da ERU é essencial à garantia da segurança da navegação. Nesse ponto, convergem essas entidades e a Autoridade Marítima, entretanto, esta

última, justamente a instituição que exerce com reconhecida excelência a regulação técnica do serviço de praticagem, não aponta qualquer incompatibilidade entre a escala de rodízio única e a regulação econômica, o que esvazia o argumento contrário ao estabelecimento dessa regulação.

### Preços módicos e ausência de impacto no “Custo Brasil”

Aqueles contrários ao estabelecimento de uma efetiva regulação econômica do serviço de praticagem também costumam apresentar como argumento uma suposta modicidade dos preços praticados. De acordo com as entidades representativas do serviço de praticagem, tão diminutos seriam esses preços na composição dos custos da cadeia logística do transporte marítimo que sequer teriam efeito sobre o chamado “Custo Brasil”. Além de entenderem inaplicável a regulação econômica à sua atividade, os representantes da praticagem também rejeitam a ideia de que os preços praticados sejam elevados e a noção de que as entidades de praticagem teriam qualquer poder de mercado ou a capacidade de impor preços aos tomadores do serviço.

### Tabela 8 – FEESC: impacto dos custos de praticagem

Tabela 27 - Complexo Portuário de Vitória e Barra do Riacho: custo médio da praticagem por tonelada transportada para distintas classes de navios		
CLASSE DO NAVIO	FATOR AB/LOTE	CUSTO DA PRATICAGEM [R\$/t]
Handymax	0,80	1,25
Panamax	0,62	1,01
Mini-capesize	0,62	0,99

Elaboração: FEESC (2021)

Tabela 27 - Complexo Portuário de Santos: custo médio da praticagem por tonelada transportada para distintas classes de navios		
CLASSE DO NAVIO	FATOR AB/LOTE MÉDIO	CUSTO DA PRATICAGEM [R\$/t]
Panamax	0,62	0,70
Mini-capesize	0,63	0,66

Elaboração: FEESC (2021)

Fonte: Apresentação do Conapra na audiência pública do TCU (TCU, 2022a)

De acordo com o Conapra e a Fenapráticos, os preços do serviço de praticagem, ao contrário do alegado pelos armadores e representantes das empresas do setor de navegação, não seriam impostos e excessivos, mas negociados e

médicos. Nesse sentido, a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina (FEESC) teria realizado estudo que confirmaria ser mínimo o impacto dos preços da praticagem no transporte marítimo, representando, em média, apenas 0,22% dos preços finais praticados.

De acordo com as entidades representativas do serviço de praticagem, o caráter negocial dos contratos de praticagem poderia ser confirmado, entre outros casos, pelo substancial desconto acertado entre a praticagem da zona de praticagem 16 (ZP-16), porto de Santos (SP) e a Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (CLIA-Brasil), que teria chegado a 26% do preço normal praticado. As entidades de praticagem não somente não teriam poder de mercado com capacidade para impor preços, mas, também, não fugiriam à discussão de preços (CN, 2022a; TCU, 2022a).

### **Figura 6 - Amazônia: argumentos pró e contra a regulação econômica**



De forma quase paradoxal, a extensão e as peculiaridades da navegação na Amazônia constituem argumentos tanto favoráveis quanto contrários à regulamentação econômica do serviço de praticagem. Na imagem, um navio de razoável porte navega no “Encontro das Águas” dos rios Negro e Solimões, próximo a Manaus (AM), na ZP-02.

**Fonte:** <https://www.portosmercados.com.br/praticagem>

O caso do transporte da bauxita na Região Amazônica, com preços acima da média, exemplificado pelos representantes de armadores e empresas do setor de navegação durante as audiências públicas, constituiria um caso muito particular de

praticagem envolvendo vários dias de navegação e manobra, com dois práticos a bordo, mas, ainda assim, esses preços mais altos não seriam impostos e, sim, resultariam de um acordo entre entidades de praticagem empresas de navegação (CN, 2022a; TCU, 2022a).

Conapra e Fenapráticos alegam, enfim, a modicidade dos preços de praticagem e o seu não-impacto no chamado “Custo Brasil”. No seu entendimento, os preços da praticagem no Brasil seriam módicos e acompanhariam o *benchmark* internacional. Mesmo contando o Brasil com preços de praticagem mais elevados na região amazônica, onde se localiza a zona de praticagem 01 (ZP-01), a maior zona de praticagem do mundo, ainda assim, os preços do serviço de praticagem atenderiam à exigência de modicidade. Alegam as entidades representativas que os preços de praticagem não teriam qualquer impacto no “Custo Brasil”.

Conapra e Fenapráticos, igualmente, rejeitam a noção de que as entidades de praticagem detenham qualquer poder de mercado no contexto da negociação dos preços do serviço de praticagem. Isso porque o prático seria um profissional diferente, obrigado por lei a prestar o serviço, mesmo que não seja pago. Se a empresa de navegação não pagar pelo serviço, ainda assim, o prático não pode, simplesmente, deixar de atender às suas embarcações. Obrigados a prestar o serviço em qualquer circunstância, não teriam os práticos como exercer pressão sobre o tomador do serviço (CN, 2022a; TCU, 2022a).

Por fim, referindo-se às palavras do ex-diretor presidente da Antaq, Mário Povia, afirmam não haver qualquer garantia que uma eventual redução dos custos de praticagem resulte em redução dos custos de frete, sendo grande a possibilidade de apenas venha a representar maiores lucros para as empresas do setor de navegação. Referenciou-se, por fim, o risco de que externalidades negativas possam atingir o mercado marítimo como um todo, a partir do estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem (TCU, 2022a).

Ocorre, entretanto, que os argumentos das entidades representativas do serviço de praticagem acerca da modicidade dos preços não se viram adequadamente demonstrados. As alegações das partes opostas nessa discussão, notadamente práticos e armadores, são muito díspares, afinal, ao mesmo tempo em que um dos lados afirma que os custos de praticagem representam apenas 0,22%, em média, dos custos do transporte aquaviário, o outro afirma que esses custos podem aproximar-se de 13% de todo o faturamento obtido com o transporte realizado, no caso do

transporte da bauxita, na Amazônia. A escassez de evidências e a falta de transparência na composição dos custos do serviço de praticagem, formulados no âmbito de contratos cobertos pelo manto do sigilo, enfraquece sobremaneira a argumentação das entidades de praticagem. Além disso, as alegadas externalidades negativas que poderiam advir de uma eventual regulação econômica não foram objeto de devida demonstração. Mesmo a aparente falta de poder de mercado das entidades de praticagem se vê contestada diante da opacidade nos contratos, opacidade esta que foi muito destacada na auditoria operacional realizada pelo TCU.

Em síntese, as entidades representativas do serviço de praticagem alegam que os preços praticados na contratação do serviço seriam módicos, teriam mínimo peso nos custos da cadeia logística e não teriam qualquer impacto no chamado “Custo Brasil”. Contudo, essas alegações carecem de adequada demonstração e se veem sobremaneira enfraquecidas pela falta de transparência na gestão contratual das entidades de praticagem.

### **Segurança da navegação como “fim” e não “meio”**

As entidades representativas da praticagem argumentam, por fim, que a segurança da navegação deve ser o fim a ser perseguido com o adequado funcionamento do serviço de praticagem, e não apenas um meio para que se possa chegar a outro fim. A esse respeito, manifestam sua suspeita de que o eventual estabelecimento de uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem tenha o viés não de efetivamente garantir a segurança da navegação, mas apenas a elevada lucratividade do negócio de transporte marítimo, em favor dos armadores e das empresas do setor de navegação.

Em paralelo à noção de que não há um monopólio indevido, Conapra e Fenapráticos alegam que, no Brasil, já existiria uma cultura de maior aceitação de riscos na navegação do que em outros países. Essa cultura de maior aceitação de riscos seria materializada com a definição de zonas de praticagem facultativas (Tabela 1), com a dispensa de praticagem deferida a diferentes tipos de embarcações e com a possibilidade de habilitação de comandantes para atuarem como práticos, conhecida como PEC, tudo previsto na Normam 12. Entendem que essa cultura de maior aceitação de riscos mitigaria possíveis efeitos negativos que adviriam do fato de apenas poucos práticos, devidamente habilitados e certificados, poderem prestar o serviço. O alegado monopólio na prestação do serviço seria, desde, então,

compensado adequadamente com essas medidas associadas à cultura de maior aceitação de risco (CN, 2022a; TCU, 2022a).

Em 2020, a dispensa do serviço de praticagem em zonas de praticagem facultativas se viu associada a um notável acidente marítimo no litoral do Estado do Maranhão, que terminou com o afundamento deliberado do navio e, por pouco, não resultou em grave dano ambiental. Tratou-se do navio *Stellar Banner*, de bandeira sul-coreana, que, transportando cerca de 300.000 toneladas de minério de ferro em seus porões e 4.000 litros de óleo combustível em seus tanques, deixou o terminal da Ponta da Madeira, na Baía de São Marcos, com destino ao Porto de Qingdao, na China. O acidente teve início após a colisão com um banco de areia e resultou no encalhe proposital, decidido pelo comandante, em acidente de navegação denominado varação, em ponto a cerca de 65 milhas náuticas da costa maranhense, para evitar maior dano, sobretudo dano ambiental. A Normam 09 define o conceito de varação:

**Normam 09 – Normas da Autoridade Marítima para Inquéritos Administrativos sobre Acidentes e Fatos da Navegação (...)**

**Varação:** ato deliberado de fazer encalhar ou pôr em seco a embarcação, para evitar que evento mais danoso sobrevenha. (grifei). (AM, 2021)

O acidente com o *Stellar Banner* se associa à discussão relativa à cultura de aceitação de riscos porque ocorreu, justamente, em área de praticagem facultativa. A Normam 12, que trata da regulação técnica da Autoridade Marítima sobre o serviço de praticagem estabelece longo trecho de praticagem facultativa na ZP-04, que abrange o porto de Itaqui, além dos terminais do Consórcio de Alumínio do Maranhão (Alumar) e da Ponta da Madeira. No referido trecho, a contratação do prático não é obrigatória, como regra, sendo excepcionalmente compulsória a partir de determinado ponto para navios com mais de 100.000 TPB ou com calado a partir de 11 metros. A Autoridade Marítima estabelece o caráter facultativo da contratação da praticagem na ZP-04, no Estado do Maranhão, como a seguir:

**Normam 12 – Normas da Autoridade Marítima para o Serviço de Praticagem**

**4 – ZP – Itaqui, Alumar e Ponta da Madeira (MA)**

Esta ZP está dividida em dois trechos. O primeiro trecho está compreendido entre o **acesso ao canal varrido**, nas proximidades da **boia nº 1**, até as proximidades da **boia nº 19**. Neste trecho, o **Serviço de Praticagem** está disponível ao navegante em **caráter facultativo**, devendo ser solicitado com antecedência. O segundo trecho está compreendido entre as proximidades da boia nº 19 e os terminais, sendo o Serviço de Praticagem de caráter obrigatório.

OBS: Para navios com **TPB** superior a **100.000** ou com **calado** igual ou superior a **11 metros**, a **praticagem é obrigatória** a partir do ponto situado a 2,3 milhas náuticas a NE da boia nº 19. (grifei). (AM, 2021)

A fim de economizar com os custos de praticagem, os navios que trafegam na ZP-04, em geral, não contratam o serviço. Foi o caso do *Stellar Banner*, que navegava sem prático a bordo no trecho facultativo da zona de praticagem, quando ocorreu o acidente.

Mencione-se que a **praticagem** na região é **facultativa** por decisão da Autoridade Marítima e há **raros casos** em que foi **requisitada** na ZP 04 (Maranhão). (...) Talvez seja ainda muito cedo para antever possíveis ações decorrentes ao acidente, mas **repensar a questão da praticagem facultativa** na região do acidente na ZP-04 poderia ser um exercício bastante válido e que poderia diminuir sensivelmente a possibilidade de eventos semelhantes no futuro. (grifei). (GONÇALVES, 2020, p. 10-12)

**Figura 7 - Acidente com o navio *Stellar Banner* no Maranhão em 2020**



O acidente com o navio mercante sul-coreano *Stellar Banner*, no litoral do Maranhão, em 2020, faz reacender a questão relativa ao estabelecimento de novas zonas de praticagem facultativa no Brasil.

**Fonte:** <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/06/12/>

Enfim, após infrutíferas tentativas de salvamento do navio, o *Stellar Banner* terminou por ser afundado por decisão da Autoridade Marítima. O ocorrido faz reacender a discussão a respeito da cultura de maior aceitação de riscos à navegação e da conveniência, ou não, de se estabelecer novos trechos de praticagem facultativa no Brasil.

As entidades representativas do serviço de praticagem se referem, também, ao que chamam de caráter monopolista do transporte marítimo, assunto que haveria escapado à discussão dos preços dos contratos de praticagem. O transporte marítimo

teria uma estrutura verticalizada e inflexível, sem que a Antaq demonstrasse capacidade institucional real para se contrapor a essa distorção, tendo tratado, tão-somente, dos preços serviços de praticagem, cujo impacto na cadeia logística seria muito menor. Os fretes marítimos, alegam o Conapra e a Fenapráticos, haveriam tido seus preços reajustados em cerca de 800%, sem qualquer discussão institucional a respeito.

Destaca-se, por fim, sem necessariamente apoiar qualquer dos projetos de lei em discussão, o posicionamento da Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística (Logística Brasil). A entidade manifestou-se contra a regulação econômica do serviço de praticagem pela Antaq, assim indo ao encontro da posição defendida pelas entidades representativas da praticagem. Argumentou quanto à falta de garantia de que uma eventual redução nos preços de praticagem, de alguma maneira, possam chegar ao consumidor comum, que não veria qualquer redução nos preços dos produtos que adquire.

Para tanto, assim como as entidades representativas do serviço de praticagem, a Logística Brasil fez referência à característica extremamente concentrada do mercado de transporte marítimo, compartilhado por apenas poucas empresas, tanto na navegação de cabotagem quanto na navegação de longo curso. Essas empresas de navegação, estrangeiras em sua maioria, não teriam qualquer compromisso com a redução de preços, tanto que os fretes marítimos teriam subido 472% durante a crise sanitária da Covid-19, como avaliado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Finalmente, o representante da Logística Brasil alegou que a Antaq não teria condições de fazer com que a eventual redução dos preços da praticagem resultasse em menores preços dos fretes marítimos.

A **disparada no preço do frete marítimo** ocorreu no **segundo semestre de 2020**. No início da pandemia, restrições ao contato social paralisaram o comércio internacional, e até fizeram o custo do frete cair, turbinada por políticas de transferência de renda e pelo fato de que consumidores passaram a gastar mais em produtos do que em serviços pessoais. (...) O frete de importação da Ásia para o Brasil atingiu, em janeiro deste ano, US\$ 11.150, valor 5,7 vezes superior ao de janeiro de 2020, pré-pandemia, uma **disparada de 472%**. “A elevação do custo foi catalisada pela pandemia, mas há indicativos de que esses valores, bem superiores à média da última década, seriam um novo normal”, afirmou Matheus de Castro, especialista em infraestrutura da CNI. (**grifei**) (NEDER, 2022, p. 3)

De fato, como destacam as entidades representativas do serviço de praticagem, com o suporte da Logística Brasil, o transporte marítimo, no nível global se apresenta concentrado e verticalizado. Poucas empresas dominam o mercado,

com características próximas às de um oligopólio. Além disso, como afirmado, os preços do frete marítimo realmente subiram de forma vertiginosa entre 2020 e 2022.

Contudo, as características oligopolistas do mercado de transporte marítimo e a elevação dos preços do frete marítimo, sem dúvida traços de enorme impacto na cadeia logística, não afastam a importância de se estabelecer uma regulação econômica efetiva sobre o serviço de praticagem, em paralelo à regulação técnica, já exercida pela Autoridade Marítima. Quaisquer custos injustificadamente elevados devem ser objeto de atenção do poder público, sobretudo quando afetam área tão relevante para a economia nacional e se associam a preços determinados em mercado de concorrência imperfeita com características de monopólio. Aceitar que praticagem possa seguir sem uma adequada regulação econômica porque os fretes marítimos seriam também elevados corresponderia a aceitar que um erro pudesse justificar outro.

Além disso, é duvidoso que a excelente regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima pudesse deteriorar-se ao ponto de trazer perigo à navegação nas zonas de praticagem do Brasil. A segurança certamente continuaria a ser o foco das atenções da Autoridade Marítima e, deve-se sempre lembrar, não houve na auditoria operacional do TCU nem em outro estudo relevante qualquer crítica ao *modus operandi* ou aos resultados da regulação técnica do serviço de praticagem brasileiro.

Em síntese, portanto, as entidades representativas do serviço de praticagem alegam que a tentativa de regulação econômica da atividade estaria associada à diminuição da importância da segurança da navegação, que deixaria de ser o fim a ser buscado para ser um meio em prol de outros objetivos. Em especial, o objetivo criticado seria o aumento da margem de lucro dos armadores e das empresas do setor de navegação. Não se justifica, contudo, a simples não-regulação do serviço de praticagem.

## **INCENTIVO À ECONOMIA DO MAR**

O Brasil transporta sua riqueza pelo mar e do mar retira também recursos para o seu desenvolvimento econômico e social e sua merecida afirmação como Estado soberano relevante no concerto das nações. O transporte marítimo é de importância fundamental para a economia nacional, com vistas à geração de riquezas, empregos e oportunidades de negócios voltados para a superação de mazelas sociais que tanto afligem os brasileiros. Nesse sentido, é imperativo que toda redução de custos possa ser aportada à cadeia logística do transporte marítimo no Brasil. É o caso dos custos com contratação do serviço de praticagem, cuja discussão se liga ao reconhecimento da importância dos temas marítimos para o Brasil, ao incentivo à navegação de cabotagem por meio da “BR do Mar”, à estabilidade das relações econômicas no mercado marítimo brasileiro e à redução do “Custo Brasil”.

### **Reconhecimento da importância dos temas marítimos para o Brasil**

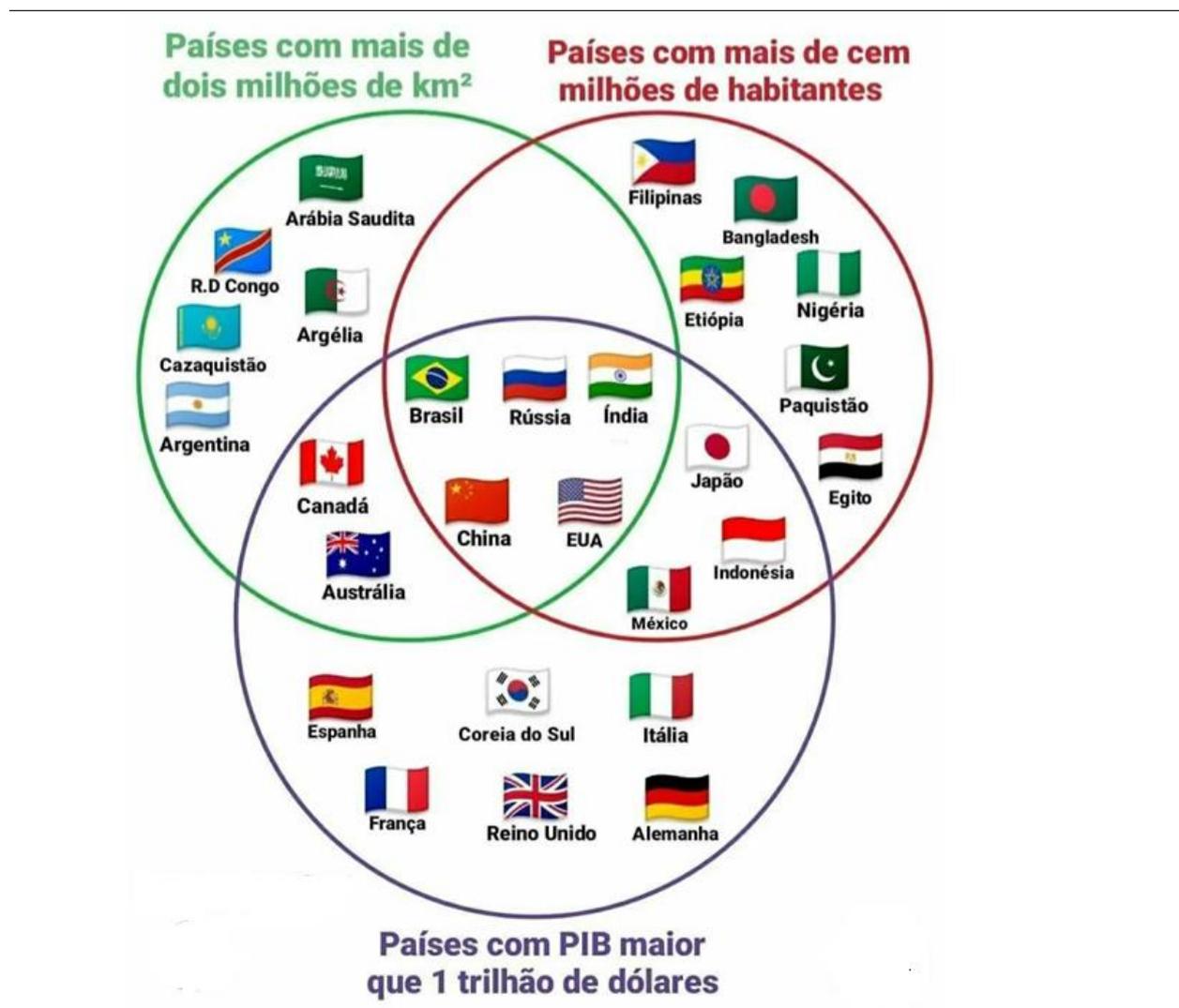
A discussão em nível parlamentar e técnico acerca dos custos de contratação do serviço de praticagem, seus efeitos sobre a cadeia logística do transporte marítimo e seu impacto sobre o “Custo Brasil” representa, em boa medida, o reconhecimento da importância dos temas marítimos no Brasil, sinalizando o elevado nível de atenção que a sociedade e o poder público devem atribuir à economia do mar brasileira. Essa importância pode ser avaliada, entre outros aspectos, sob o prisma da relevância do Brasil no **contexto global**, da **dimensão marítima** brasileira e do descompasso entre esses dois aspectos e o inexplorado **potencial da navegação** no país.

Quanto ao **contexto global**, clara é a relevância do Brasil entre as principais nações com vocação para se tornar potência. A partir de estudos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), considerando-se a área territorial, o contingente populacional e a economia, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB), o Brasil se afirma em um contexto ímpar que reúne apenas cinco países com vocação para exercerem liderança global, sendo os outros quatro os Estados Unidos, única superpotência global da atualidade, a China, a Rússia e a Índia.

No que se refere à área territorial, apenas doze países no mundo ocupariam mais de dois milhões de quilômetros quadrados. Além do Brasil, dos Estados Unidos, da China, da Rússia e da Índia, os outros sete seriam a Arábia Saudita, a Argélia, a Argentina, a Austrália, o Canadá, o Cazaquistão e a República Democrática do Congo. A importância da dimensão territorial no que se refere à vocação para ser potência

reside na possibilidade de que, em áreas tão vastas, esses países consigam encontrar os recursos naturais necessários ao seu desenvolvimento econômico e social, de forma sustentada.

**Figura 8 - Gigantes globais: Brasil, Estados Unidos, China, Rússia e Índia**



Fonte: Comparando gigantes (ELLERY, 2015)

No que se refere ao contingente populacional, quatorze contariam com mais de cem milhões de habitantes. Além dos cinco já citados, Brasil, Estados Unidos, China, Rússia e Índia, os outros nove seriam Bangladesh, Egito, Etiópia, Filipinas, Indonésia, Japão, México, Nigéria e Paquistão. Tamanho contingente populacional confere a esses países a possibilidade de contar com pessoas em número suficiente para trabalhar e gerar riqueza, além de constituir importante mercado consumidor interno para movimentar a própria produção econômica.

No que se refere à economia, por fim, dezesseis teriam o PIB superior a um trilhão de dólares. Além dos cinco já citados, entre os quais o Brasil, os outros onze seriam a Alemanha, a Austrália, o Canadá, a Coreia do Sul, a Espanha, a França, a Indonésia, a Itália, o México, o Japão e o Reino Unido. Estes seriam países com economias grandes o suficiente para sustentarem o próprio crescimento.

Quanto à **dimensão marítima**, o litoral brasileiro, com mais de sete mil quilômetros de extensão, está entre os vinte mais extensos do mundo. Somente essa extensão litorânea já seria suficiente para justificar maior atenção às questões marítimas envolvendo o Brasil. Contudo, a extensão litorânea já relevante evolui para uma dimensão marítima realmente impressionantes se a ela adicionarmos a noção da Amazônia Azul, extensa área marítima de cerca de 5,7 milhões de quilômetros quadrados na qual estão localizadas as reservas de gás e de petróleo do pré-sal, além de uma parcela extremamente significativa da economia de pesca brasileira. Mais ainda, é por meio de suas águas que o Brasil exporta quase a totalidade de seus produtos destinados ao comércio exterior.

Quanto ao **potencial de navegação**, por fim, flagrante é o descompasso brasileiro entre a grandeza de sua vocação para potência global, sua notável dimensão marítima, e a reduzida importância da navegação em sua matriz de transportes. A indústria da navegação marítima é considerada uma das mais globalizadas do mundo e está intimamente associada ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social dos países. É indispensável para a circulação de riquezas com o menor custo possível tanto entre países quanto no interior daqueles com acentuada dimensão marítima.

De acordo com a Organização Marítima Internacional (IMO), atualmente existem **50 mil navios mercantes** de **mais de 150 países** que transportam mais de **90 por cento do comércio internacional** e, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 2017 o comércio marítimo alcançou as 10,7 milhões de toneladas, razão pela que se espera uma expansão de 3,2 por cento até 2022. (grifei). (SOLÍSTICA, 2022, p. 1)

Para os cinco gigantes do contexto global, o comércio marítimo se afirma fundamental. Somente por meio da intensificação do comércio marítimo países com tamanha vocação para a liderança global poderão realizar trocas comerciais na intensidade necessária ao desenvolvimento e ao sustento de suas dimensões territoriais, sociais e econômicas. Não há como negar a importância dos temas marítimos e da economia do mar para esses países. Três desses gigantes globais,

Estados Unidos, China e Rússia, de acordo com os dados da UNCTAD, em 2019, se encontravam entre os dez países com maiores frotas mercantes, sinalizando adequada proporção entre suas vocações para potência e sua capacidade de sustentar elevados níveis de comércio marítimo global. Os outros dois, Brasil e Índia estariam fora desse *ranking* e o Brasil, em particular, estaria longe dessa realidade.

**Figura 9 - Maiores frotas mercantes em quantidade e navios**



Fontes: SOLÍSTICA, 2022; UNCTAD, 2020

Em 2017, ainda de acordo com os dados da UNCTAD, o Brasil ocupava um modesto vigésimo-terceiro lugar entre os países com maior frota mercante do mundo. O *ranking* não seria muito diferente do verificado no início da década de 1960, quando ocupava o décimo sétimo-lugar, se considerados os tamanhos das frotas mercantes de acordo com a bandeira de registro. Nos anos 1960, Alemanha (Ocidental), Estados Unidos, Grécia, Japão, Noruega e Rússia (URSS) já tinham suas frotas mercantes entre as maiores do mundo e a China, atual gigante global, sequer figurava entre os vinte primeiros colocados. O descompasso, para o caso do Brasil, está em que em 1960 o país não reunia as condições para aspirar à condição de potência global, mas apresentava um esforço maior em prol do crescimento de sua marinha mercante, o que sinaliza uma grave deterioração de seu potencial de navegação. Em 1961, a marinha mercante do Brasil registrava taxa de crescimento superior à média mundial.

A **marinha mercante do Brasil** ultrapassa 1 milhão de toneladas de capacidade bruta. Ocupa o 17º lugar entre as frotas comerciais do mundo, se nos basearmos no pavilhão de registro. (...) O Brasil se encontra também entre os países cuja marinha mercante acusa, em relação ao seu volume total, o maior acréscimo em 1960. **Aumentou** no ano passado de 103 mil t, ou seja 10,8%, enquanto a **taxa média de crescimento** da frota mundial em 1960 foi de apenas 3,8%. Estas cifras constam da estatística que a

organização mais autorizada neste domínio, o *Lloyd's Register of Shipping*, publicou recentemente. (CONJUNTURA, 1961, p. 93)

A discussão presente sobre a praticagem, portanto, assim como o debate sobre a “BR do Mar” e, mais recentemente ainda, sobre a “BR dos Rios”, tem o condão de reconhecer a importância dos temas marítimos e aquaviários, como um todo, no Brasil. A noção do reconhecimento da importância dos temas marítimos se liga à necessidade de se fomentar o desenvolvimento de uma adequada mentalidade marítima na sociedade brasileira. Tratar em nível legislativo a questão da praticagem faz ver a importância do tema para o desenvolvimento econômico-social brasileiro, assim incentivando o debate, os estudos, as pesquisas e as ações governamentais voltadas para a economia do mar brasileira.

### **“BR do mar” e o quinto eixo de ação**

A regulação do serviço de praticagem se constitui como tema de importância central no contexto da “BR do Mar” e do fomento à economia do mar. O projeto da “BR do Mar” tratou de quatro grandes eixos temáticos de ação com vistas ao fomento à navegação de cabotagem ao longo da costa brasileira: frota mercante, indústria naval, custos e portos. Ocorre que, originalmente, um quinto eixo temático de ação compunha a proposta da “BR do Mar”, justamente o eixo temático denominado **praticagem**.

O quinto eixo de ação, praticagem, deixou de integrar o projeto de lei que resultou na Lei 14.301/2022 (“BR do Mar”) por diversos motivos, mas o principal deles consistiu na identificação da necessidade de se estabelecer previamente o adequado marco regulatório do serviço de praticagem brasileiro. Para que o projeto “BR do Mar” não ficasse parado aguardando a solução de situação tão complexa, acabou seguindo adiante abandonando o referido quinto eixo de ação entre os temas que se voltavam para o fomento da navegação de cabotagem.

A navegação de cabotagem, em definição simples, é aquela realizada entre portos nacionais, podendo envolver portos não-marítimos (fluviais e lacustres), mas, em todo caso, sem envolver portos estrangeiros. É muito mais impactada pelos custos de praticagem dos portos brasileiros do que outros tipos de navegação porque importa em sucessivas e numerosas entradas e saídas dos portos, por isso demandando a contratação do serviço de praticagem com muito maior frequência. A importância de se reduzir os custos associados à praticagem, assim reduzindo os custos operacionais

dos navios que realizam a navegação de cabotagem ultrapassa o limite da simples conveniência e deságua, verdadeiramente, no caráter da urgência.

**Figura 10 - Navegação de cabotagem no Brasil**



A cabotagem é o transporte aquaviário de cargas entre portos de um mesmo país ao longo de sua costa. O Brasil, que possui quase 8 mil quilômetros de litoral às margens do Oceano Atlântico, pode se beneficiar desse modal de transporte usando, além do mar, também os rios e lagos. O grande número de entradas e saídas de portos que caracteriza a navegação de cabotagem a torna muito dependente da prestação do serviço de praticagem.

**Fonte:** <https://uxcomex.com.br/2021/04/a-cabotagem-no-brasil/>

A maior parte dos produtos, industriais ou agrícolas, chega ao consumidor brasileiro após haver sido transportado, em algum momento, por um navio em navegação de cabotagem. Dito de outra forma, a maior parte dos produtos que o consumidor brasileiro adquire têm embutido em seu preço, em maior ou menor medida, custos associados à navegação de cabotagem.

A “BR do mar” consiste, essencialmente, de um projeto para estimular o escoamento da produção brasileira por via marítima, afastando ou, pelo menos, reduzindo, a predominância absoluta do modal de transporte rodoviário. A predominância do transporte de cargas pelas rodovias brasileiras termina por encarecer os produtos, que chegam ao consumidor com preços mais elevados, intensivos em custos de transporte. Entende-se que o aumento da utilização do transporte marítimo, justamente o transporte marítimo de cabotagem, poderá reduzir os preços finais dos produtos.

Um dos grandes **desafios do Brasil** é a organização de seu transporte de cargas. Apesar de nossa porção litorânea de mais de 7.500km, as **rodovias são responsáveis por aproximadamente 61% das cargas que circulam** pelo país, de acordo com a CNT (Confederação Nacional dos Transportes). Isso é **ineficiente** sob diversas perspectivas, dos custos à sustentabilidade. Um dos modais que vêm se apresentando como **solução é a cabotagem**, o transporte marítimo entre portos do mesmo país, por vias marítimas ou navegáveis interiores. Segundo o PNLT (Plano Nacional de Logística e Transportes), os **fretes podem ser reduzidos em até 62%** se as empresas utilizarem esse tipo de transporte. (**grifei**). (JACQUIN, 2022, p. 1)

Sem a discussão relativa aos preços do serviço de praticagem, o projeto da “BR do Mar” teve limitado o alcance de seus resultados. Daí a importância de se estabelecer uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem, a fim de assegurar que os preços praticados possam garantir adequada e merecida remuneração aos profissionais práticos, mas sem impor ônus financeiro desnecessário à cadeia logística do transporte marítimo, e, em última análise, ao consumidor brasileiro. Uma política pública específica para a regulação econômica do serviço de praticagem contribuiria para o aumento da efetividade do projeto “BR do Mar” e, assim, para o fomento à economia do mar brasileira.

### **Equilíbrio e estabilidade do mercado marítimo**

A regulação do serviço de praticagem também se constitui como tema de importância central no contexto da desejada estabilidade do mercado marítimo e do fomento à economia do mar, no Brasil. A negociação dos contratos de praticagem, hoje, como visto, se dá em um contexto de desequilíbrio de forças e assimetria de informação, o que termina por impor custos maiores à cadeia logística do transporte marítimo. Esse desequilíbrio importa em desestabilidade para o mercado marítimo e pode ser analisado a partir de, pelo menos, três aspectos: **monopólio** do serviço de

praticagem, **poder de mercado** das entidades de praticagem e **falta de transparência** na composição de preços.

O **monopólio** na prestação do serviço de praticagem decorre do fato de somente poder ser prestado por práticos devidamente habilitados e certificados pela Autoridade Marítima. Além disso, seus traços monopolistas são reforçados pela adoção irrestrita da Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem (ERU), que obriga à contratação do “prático da vez” e afasta a possibilidade de concorrência entre os prestadores do serviço. Sendo um mercado de concorrência imperfeita, o monopólio da praticagem cria uma tendência econômica muito forte à prática de preços injustificadamente elevados, afetando negativamente a cadeia logística do transporte marítimo e a economia do mar brasileira.

Conforme o art. 6º do Decreto n.º 2.596/98, o **serviço de praticagem** é constituído de prático, lancha de prático e atalaia. Os práticos são selecionados por concurso público de provas e títulos para a Categoria de Praticante de Prático em uma determinada ZP. Pela **falta de competitividade** do setor, os armadores arcam com **custos mais elevados no preço do serviço de praticagem, o que seria diferente em um ambiente competitivo.** (grifei). (LOBÃO, 2022, p. 32)

O **poder de mercado** das entidades de praticagem decorre, essencialmente, do caráter predominantemente obrigatório da contratação do serviço. Como visto, das vinte zonas de praticagem, apenas cinco contam com curtos trechos em que a contratação do serviço de praticagem é considerada facultativa. Por isso, as entidades terminam por poder impor preços aos tomadores do serviço, sem que haja adequada discussão a respeito. O efeito desse poder de mercado é a injustificada elevação dos preços de praticagem, com efeitos negativos sobre a cadeia logística e a economia do mar no Brasil.

A **falta de transparência** na composição dos preços do serviço de praticagem também afeta negativamente a cadeia logística e desestimula a economia do mar brasileira. As entidades de praticagem tratam os contratos de forma sigilosa, negociando-os caso a caso e sem divulgar os valores praticados. A assimetria de informação então gerada inviabiliza que prestador e tomador de serviço negociem em condições de igualdade.

As entidades de praticagem procuram sustentar a alegação de que o sigilo dos contratos para prestação do serviço é coerente com a característica privada da atividade. Entretanto, esse sigilo somente faria sentido em um mercado de

concorrência, não sendo justificável, em primeira análise, no contexto monopolista em que se desenvolve o serviço de praticagem.

A regulação econômica do serviço de praticagem pode trazer equilíbrio e estabilidade ao mercado marítimo. Por meio de uma ação permanente de regulação e fiscalização, associada ao estabelecimento de uma instância imparcial para julgar conflitos, a economia do mar, no Brasil, poderá ser fortalecida.

### **Redução do “Custo Brasil” e competitividade brasileira**

A regulação do serviço de praticagem no Brasil, por fim, se constitui como tema vinculado à redução do “Custo Brasil”, assim destacando a importância do fomento à economia do mar para o aumento da competitividade comercial brasileira. Preços elevados na contratação do serviço de praticagem tendem a se refletir na redução da competitividade dos produtos brasileiros, prejudicando as atividades de comércio exterior voltadas para a exportação.

A vocação do Brasil para ser potência global está fundamentalmente ligada ao comércio marítimo. A poderosa economia brasileira, combinada com a sua dimensão marítima, associa a intensificação do comércio marítimo ao tão esperado desenvolvimento econômico e social brasileiro, necessário à geração de riqueza e à superação da profunda desigualdade social vigente no país. Nesse contexto, qualquer redução de custos do transporte marítimo deve ser objeto de atenção.

A regulação econômica do serviço de praticagem pode contribuir para a prática de preços menores no serviço de praticagem. Dessa forma, a cadeia logística do transporte marítimo, e, como um todo, a economia do mar do Brasil, podem auferir benefícios e, com o aumento da competitividade dos produtos brasileiros, resultar em aumento de renda e mais empregos em nossa sociedade.

## CONCLUSÃO

O estabelecimento de uma política pública de regulação econômica do serviço de praticagem poderá fomentar a economia do mar do Brasil ao favorecer a estabilidade e o equilíbrio do mercado e contribuir para a redução dos custos de praticagem. A discussão acerca da regulação do serviço de praticagem aponta para o esforço governamental de estabelecer uma regulação dos aspectos econômicos de sua prestação, a ser atribuída à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), em paralelo à regulação técnica já realizada pela Autoridade Marítima.

A importância da praticagem no cenário econômico brasileiro cresceu com a edição da Lei 14.301/2022 (BR do Mar), sendo relacionada com o chamado “Custo Brasil”. O transporte marítimo, modal de transporte que inclui o serviço de praticagem, tornou-se, cada vez mais, foco da atenção dos principais órgãos públicos.

O estabelecimento de uma política pública de regulação do serviço de praticagem se vincula diretamente à economia do mar, no Brasil. Essa vinculação entre a praticagem e a economia do mar se dá tanto pela vertente técnica quanto pela vertente econômica, propriamente dita. A vertente técnica da praticagem importa na navegação segura e sem riscos ao meio ambiente. A vertente econômica diz respeito, entre outros aspectos, à questão dos preços e ao custo final da cadeia logística do transporte marítimo. Ambas são complementares e se combinam em seus efeitos sobre a economia do mar brasileira, da qual o transporte, a preocupação ambiental e a efetiva contribuição para o desenvolvimento econômico-social são componentes essenciais.

A revisão de literatura sobre o assunto indica a existência do debate acerca da necessidade dessa regulação, além da natureza pública ou privada do serviço e dos preços de praticagem e seu impacto no chamado “Custo Brasil”. Evidencia cinco aspectos principais em debate: 1) a importância do prático para a segurança da navegação; 2) o debate acerca da natureza privada ou pública da praticagem; 3) as considerações sobre a regulação técnica; 4) as opiniões e expectativas sobre uma possível regulação econômica; e 5) a discussão acerca dos preços na contratação do serviço de praticagem. Sinaliza, ainda, a persistência de duas linhas de entendimento principais acerca do assunto, uma favorável e outra contrária à regulação econômica do serviço de praticagem.

Quanto à relação entre a atividade do prático e a segurança da navegação, trata-se do mais recorrente e do mais bem consolidado aspecto acerca do serviço de

praticagem. Clara é a relação entre a segurança da navegação e a economia do mar, que não se pode ver ameaçada pela ocorrência de acidentes com graves prejuízos financeiros e destruição ambiental, nem fragilizada pela necessidade de pagamento de elevados custos de seguros marítimos.

Quanto ao debate acerca da natureza privada ou pública do serviço de praticagem, já não existe tanta unanimidade. Ao contrário, nota-se a existência de fortes argumentos em favor de se afirmar a sua natureza privada ao lado de outros que não deixariam dúvida quanto a se tratar de uma atividade eminentemente pública. O debate é intenso e notadamente inconclusivo, entre outros motivos porque há no mundo, entre os principais portos internacionais, modelos privados e modelos públicos de prestação do serviço de praticagem, com distintas características em sua composição e forma de atuação. O adequado fomento à economia do mar demanda clara definição quanto à natureza privada ou pública do serviço de praticagem. O *benchmark* internacional atualmente disponível não seria conclusivo a esse respeito.

Quanto à regulação técnica do serviço de praticagem, no Brasil, desponta a excelência do trabalho desenvolvido pela Autoridade Marítima. Por meio da Diretoria de Portos e Costas (DPC), a Autoridade Marítima regulamenta o serviço de praticagem em seus aspectos técnicos, sempre tendo como valores a preservar a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e a proteção do meio ambiente hídrico.

Quanto à regulação econômica do serviço de praticagem, o grande debate atual diz respeito à oportunidade e à conveniência de sua implementação. Tem sido percebida ora como um complemento necessário à regulação técnica, ora como uma iniciativa desnecessária ou, até mesmo, prejudicial, ao bom desempenho da atividade correlata.

Quanto aos preços do serviço de praticagem, dividem-se opiniões quanto a serem elevados ou módicos. Armadores e representantes das empresas do setor de navegação argumentam que os preços dos contratos de praticagem são muito elevados e impactam negativamente o chamado “Custo Brasil”. Entidades de praticagem e práticos, por sua vez, referem-se a uma suposta modicidade dos preços de praticagem, com pouca relevância na composição dos custos da cadeia logística do transporte marítimo e nenhum impacto sobre o “Custo Brasil”.

No Brasil, particularmente, desde a abertura dos portos às nações amigas e o reconhecimento inicial da profissão de prático de navios, em 1808, a evolução

histórica da regulamentação correu de forma constante ao longo de dois eixos: o caráter obrigatório da contratação do serviço de praticagem e a sua fiscalização pela Marinha do Brasil (MB). A obrigatoriedade da contratação do serviço de praticagem nos portos brasileiros foi sucessivas vezes reafirmada, confirmando-se, hoje, como o modelo principal de atuação nas diferentes zonas de praticagem, atualmente em número de vinte, nas quais são encontrados apenas cinco curtos trechos de praticagem facultativa. Por sua vez, a fiscalização pela MB, que para esse fim recebe a denominação de Autoridade Marítima, sempre foi percebida como engrenagem central para o bom funcionamento do serviço de praticagem.

A regulação técnica do serviço de praticagem é tida em alta conta. No Brasil, relatórios elaborados por órgãos e entidades especializados, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), deixam clara a excelência da regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima. Requisitos internacionais de alto nível, como a sinistralidade mínima, são plenamente atendidos nas zonas de praticagem brasileiras.

Contudo, em torno da discussão sobre a regulação econômica é que o debate se tem acirrado. Nesse contexto é que se desenvolvem as atuais linhas principais de entendimento, uma favorável e outra contrária à regulação dos aspectos econômicos do serviço de praticagem. A primeira linha de entendimento principal o percebe como uma atividade de natureza privada, em que a intervenção do Estado deveria ser afastada ou reduzida ao mínimo. A segunda linha de entendimento principal não descarta a natureza privada do serviço, mas percebe a sua prestação em um mercado de concorrência imperfeita, com traços monopolistas que justificariam a sua regulação pelo poder público. As duas linhas de entendimento principais foram discutidas nas audiências públicas do TCU e do Congresso Nacional, realizadas em maio e junho de 2022.

Ambas as audiências trouxeram ao debate as questões mais relevantes, tendo sido seus aspectos discutidos com alguns dos principais *stakeholders*, de forma transparente e inclusiva. O TCU, em maio de 2022, apresentou os achados da auditoria operacional realizada na regulação do serviço de praticagem. O Congresso Nacional, em junho do mesmo ano, em audiência, convocada e presidida pelo deputado federal Alexis Fonteyne, reuniu os interessados para debater o possível impacto dos projetos de lei PL 757/2022, PL 4.392/2020 e PL 1.565/2019.

O PL 757/2022 é um projeto de lei de iniciativa do Governo Federal, que visa a promover alterações na Lei 9.537/1997, Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta), e na Lei 10.233/2001, que criou a Antaq. Tem foco na melhoria do funcionamento dos elos da cadeia de transporte e identifica na regulação econômica da praticagem uma relevante contribuição para o desenvolvimento do transporte marítimo, especialmente o de cabotagem.

O PL 4.392/2020, de autoria do deputado Alceu Moreira, assim como o PL 757/2022, também trata de alterações na Lesta e na lei de criação da Antaq. Da mesma forma, entende não haver concorrência efetiva na prestação do serviço de praticagem, que seria prestado em regime de monopólio. Também se posiciona pela regulação econômica da praticagem, contando com o apoio das empresas de navegação, mas sem o apoio decisivo dos órgãos e entidades governamentais.

O PL 1.565/2019, por sua vez, de autoria do deputado Augusto Coutinho, segue em sentido oposto aos outros dois projetos. Visa a promover alterações apenas na Lei 9.537/1997 (Lesta), sem introduzir mudanças na lei de criação da Antaq. Esse PL considera que a praticagem tem natureza jurídica de direito privado, com preços que devem ser definidos pela livre negociação entre tomador e prestador do serviço, segundo o princípio da não-intervenção ou intervenção mínima do Estado. Conta com o apoio das organizações representativas da praticagem e dos práticos, em especial, do Conapra e da Fenapráticos.

As duas audiências públicas, do TCU e do Congresso Nacional, permitiram mensurar o apoio aportado a cada um dos três projetos de lei em debate, bem como evidenciaram os principais argumentos a favor e contra a regulação econômica do serviço de praticagem.

Os argumentos favoráveis à regulação econômica do serviço de praticagem gravitam, em geral, em torno da ideia de que existe um monopólio no exercício da atividade, não sujeito a qualquer regulação. Esse monopólio conferiria injustificado poder de mercado às entidades de praticagem e favoreceria a prática de preços mais elevados do que seriam em um mercado de concorrência perfeita, com aumento de custos da cadeia logística, impacto negativo sobre o “Custo Brasil”, prejuízo à competitividade dos produtos brasileiros e efeitos danosos para a economia do mar brasileira. Em resumo, os principais argumentos favoráveis à regulação econômica do serviço de praticagem seriam:

Monopólio na prestação do serviço de praticagem.

Reforço ao caráter monopolista com a adoção irrestrita da ERU.

Necessidade do árbitro imparcial para dirimir conflitos.

Preços elevados do serviço de praticagem e impacto negativo no “Custo Brasil”.

Adequação da regulação econômica ao *benchmark* internacional.

Os argumentos contrários à regulação econômica, por sua vez, abrangem desde a discussão sobre a natureza econômica da atividade, que em sua percepção seria puramente privada, não justificando a intervenção do poder público, até a discussão de suas especificidades técnicas. Em geral, o entendimento seria o de que o modelo atualmente em vigor não necessitaria ser alterado. Os argumentos contrários à regulação econômica do serviço de praticagem incluem, fundamentalmente:

Elevada qualidade do serviço de praticagem no Brasil.

Natureza privada do serviço de praticagem.

Existência de regulação econômica pela Autoridade Marítima.

Necessidade de incorporar a ERU à lei para garantir segurança jurídica.

Preços módicos do serviço e ausência de impacto no “Custo Brasil”.

Necessidade de entender a segurança da navegação como “fim” e não “meio”.

Todo esse esforço por criar adequado marco legal decorre, entre outros aspectos, da lição aprendida com a experiência malograda da Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP), que serviu para demonstrar a inviabilidade de se estabelecer uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem sem o devido amparo legal. Faz-se necessário construir esse marco legal para que o ente regulador possa atuar com segurança jurídica.

O ente regulador identificado para exercer a regulação econômica do serviço de praticagem é, como visto, a Antaq. A entidade seria especialmente vocacionada para essa atribuição, contando com profissionais devidamente capacitados, *expertise* organizacional e capilaridade institucional apropriadas ao trato do assunto em seus diferentes aspectos. A regulação econômica pela Antaq ocorreria em paralelo à regulação técnica pela Autoridade Marítima, preservando-se a esfera de competências de ambas as instituições.

Dois seriam os papéis principais a serem desempenhados pela Antaq, como ente regulador. Em primeiro lugar, atuar de forma permanente na regulação econômica do serviço de praticagem, substituindo a eventual e restrita intervenção da Autoridade Marítima, fundamentada na Lesta, por outra de natureza continuada, com

adequada expertise profissional e normatizando um apropriado marco regulatório. Em segundo lugar, atuaria como um árbitro imparcial nas discussões entre entidades de praticagem e empresas de navegação. O desempenho desses papéis resultaria nos efeitos imediatos da regulação econômica do serviço de praticagem, a saber:

Aumento da competitividade dos portos brasileiros.

Adoção de um método para precificação do serviço.

Fiscalização contínua do aspecto econômico.

Fixação excepcional de preços na falta de acordo entre as partes.

Maior transparência na prestação do serviço, como um todo.

Reforço ao controle da qualidade do serviço.

Os efeitos finais desejados com a regulação econômica seriam o equilíbrio e a estabilidade de mercado do serviço de praticagem. Equilíbrio entre as partes negociadoras, afastando o poder de mercado das entidades de praticagem. Estabilidade de mercado constituída pela supervisão permanente dos aspectos econômicos do serviço e pela transparência, hoje inexistente, na formação dos preços dos contratos firmados entre as entidades de praticagem e os tomadores do serviço.

Em que pese a existência de discussões acerca da natureza privada ou pública do serviço de praticagem, qualquer que seja a conclusão, não será o caso de se afastar sumariamente a implementação de uma política pública de regulação. Um bem ou serviço não necessita ser caracterizado como “público”, no sentido estrito da palavra, para que seja objeto da regulação estatal. Essa é a ideia da política pública de regulação, distinta das políticas públicas clássicas de provimento dos bens ou serviços públicos.

Mesmo que se confirme a natureza privada da praticagem, esta ainda poderá estar sujeita à regulação de seus aspectos econômicos pelo Estado diante, entre outras razões, de seu caráter de serviço essencial, de sua relevância para as trocas comerciais do Brasil e de sua prestação em regime de monopólio, mercado de concorrência imperfeita que demanda a intervenção estatal com vistas à mitigação das distorções de mercado então surgidas.

O estabelecimento de uma política pública de regulação econômica do serviço de praticagem, portanto, poderá fomentar a economia do mar brasileira ao favorecer a estabilidade e o equilíbrio do mercado e contribuir para a redução dos custos de praticagem. Os efeitos benéficos já identificados sobre a economia do mar brasileira seriam o reconhecimento da importância dos temas marítimos para o Brasil, o

incentivo à navegação de cabotagem por meio da “BR do Mar”, a estabilidade das relações econômicas no mercado marítimo brasileiro e a redução do “Custo Brasil”.

No que se refere ao reconhecimento da importância dos temas marítimos para o Brasil, a discussão do serviço de praticagem em nível parlamentar e técnico sinaliza o elevado nível de atenção que a sociedade e o poder público devem atribuir às questões pertinentes à economia do mar brasileira. Avaliada sob o prisma da relevância do Brasil no contexto global, da dimensão marítima brasileira e do pouco aproveitamento do potencial da navegação no país, a discussão eleva aos escalões decisórios mais elevados a responsabilidade de adotar proposições que realmente favoreçam a economia do mar e permitam sua contribuição efetiva ao desenvolvimento econômico e social do Brasil.

No que se refere ao incentivo à navegação de cabotagem por meio da “BR do Mar”, a economia do mar brasileira será fomentada com a regulação econômica da praticagem na medida em que essa regulação contribua para a redução dos custos da referida navegação. Mais ainda, por se constituir como um modal mais econômico, na medida em que substituir o transporte rodoviário de cargas contribuirá para a redução dos preços dos produtos ofertados ao consumidor final, fazendo ver uma externalidade positiva e um efeito sinérgico da economia do mar em relação à economia do Brasil, em seu conjunto.

No que se refere à estabilidade das relações econômicas no mercado marítimo brasileiro, a economia do mar brasileira será beneficiada pela regulação econômica da praticagem como decorrência do surgimento de regras mais claras, da prática de preços mais módicos e da maior transparência nas negociações, com a esperada superação da assimetria de informações entre os negociadores envolvidos. Desequilíbrio e desestabilidade no mercado do serviço de praticagem, hoje, decorre do caráter monopolista do serviço, do poder de mercado das entidades de praticagem e da falta de transparência na composição dos preços contratados. Estabilizado e equilibrado, o mercado do serviço de praticagem estará mais bem inserido na economia do mar, assim viabilizando a obtenção de melhores resultados para toda a cadeia logística do transporte marítimo do Brasil.

No que se refere, por fim, à redução do “Custo Brasil”, a economia do mar brasileira receberá importantíssimo impulso com a regulação econômica da praticagem a partir do momento em que a ação regulatória contribua para reduzir os custos associados ao transporte dos produtos brasileiros, que os encarece e lhes

reduz a competitividade. A redução do “Custo Brasil”, entendida como uma prioridade a ser perseguida pelas medidas econômicas governamentais, assim como pela gestão privada, é fundamentalmente associada à economia do mar brasileira, em especial no que toca à desoneração das operações de transporte de cargas. Superação das distorções do monopólio, prática de menores preços, estabilidade e equilíbrio de mercado, incentivo ao uso do modal marítimo de cabotagem e desenvolvimento de uma adequada mentalidade marítima nacional, tudo, no fim, converge para a desejada redução do “Custo Brasil”, a partir da compreensão das perspectivas e das oportunidades associadas à economia do mar brasileira.

Assim, concluindo, estabelecer uma efetiva política pública de regulação econômica do serviço de praticagem poderá fomentar a economia do mar do Brasil, de forma a alavancar resultados econômicos que possam sustentar o esforço pelo desenvolvimento e a superação das mazelas sociais. Pelo mar o Brasil transporta suas riquezas e, também do mar, retira riquezas de inominável importância. O serviço de praticagem está muito presente na economia do mar brasileira, já que integra a maioria das operações de entrada e saída dos poros no Brasil. Regular adequadamente o serviço de praticagem está, sem dúvida, na pauta dos esforços necessários para que a economia do mar possa contribuir plenamente para com o crescimento econômico e a projeção global do Brasil, entre as nações.

## REFERÊNCIAS

### Bibliografia de conteúdo

ABREU, D. T. M. P. **Analysis of the human factor contribution to the risk of navigation in restricted waters**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3135/tde-30082021-150544/fr.php>>. Acesso em 10 maio 2022.

AÇIK, A.; ATACAN, C. Estimating the ship traffic in the Istanbul Strait through economic growth of region countries. **BMIJ - Business & management studies: an international journal** (Online), v. 10, n. 1, p. 99-119, ISSN 2148-2586, Turquia, 2022. <https://doi.org/10.15295/bmij.v10i1.1940>

ALCÂNTARA, R. A. O Serviço de praticagem e a importância da assessoria do práctico ao comandante do navio. **Revista Facine 360**, edição 1, p. 07-16, Faculdade de Ciência e Tecnologia do Nordeste (Facine), 2021. Disponível em: <<https://periodicos.facine.edu.br/index.php/f360/article/view/2>>. Acesso 8 maio 2022

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Normam DHN 26**. Normas da autoridade marítima para o serviço de tráfego de embarcações (VTS). 5ª Revisão. Rio de Janeiro: Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN), 2022.

\_\_\_\_\_. **Normam DPC 09**. Normas da autoridade marítima para inquéritos administrativos sobre acidentes e fatos da navegação (IAFN) e para a investigação de segurança dos acidentes e incidentes marítimos (ISAIM). 1ª Revisão. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2021.

\_\_\_\_\_. **Normam DPC 12**. Normas da autoridade marítima para o serviço de praticagem. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria 15/DPC, de 29 de janeiro de 2010**. Fixa os preços dos serviços de praticagem a serem prestados pela São Francisco Pilot's – Empresa de Praticagem da Barra e Porto de São Francisco do Sul Ltda. (SFP), da ZP-18, aos armadores associados ao Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CNNT). Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2010.

ANDRADE, I. *et al.* O **PIB do mar brasileiro**: motivações sociais, econômicas e ambientais para sua mensuração e seu monitoramento. Texto para discussão 2740. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022. ISSN 1415-4765.

ARITUA, B.; CHIU, H.; CHENG, L.; FARRELL, S.; LANGEN, P. **Developing China's ports**: how the gateways to economic prosperity were revived. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2022. ISBN 978-1-4648-1849-3. DOI: 10.1596/978-1-4648-1849-3.

ASSIS, A. C. V.; SILVA, R. I.; GOMES, L. F. A. M.; GONÇALVES, E. D. L. Port capacity expansion under real options approach: a case study in Brazil. **IJM&P – Independent journal of management & production**, v. 13, n. 1, p. 234-257, ISSN: 2236-269X, January-March 2022. DOI: 10.14807/ijmp.v13i1.1476.

BARBOSA, M. Despesas com praticagem crescem no Rio e portos privados pedem regulação da atividade para reduzir custos. Petronotícias, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://petronoticias.com.br/despesas-com-praticagem-crescem-rio-e-portos-privados-pedem-regulacao-da-atividade-para-reducao-custos/>>. Acesso em 5 set. 2022

BARBOSA, M.; GUERISE, L. Praticagem: a sociedade não pode se limitar apenas à segurança. **Portos e navios**, Rio de Janeiro, agosto, 2021. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/artigos/estudo-e-pesquisa/artigo-atp-praticagem-a>>

sociedade-nao-pode-se-limitar-apenas-a-seguranca#>. Acesso em 8 maio 2022.

BEIRÃO, A. P. A importância estratégica do mar no desenvolvimento do Brasil. In: BEIRÃO, A. P.; MARQUES, M.; RUSCHEL R. R. **O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil**. 2ª edição, revisada e ampliada. São Paulo: Essencial Idea, 2020, p. 50-66. ISBN 978-65-86394-00-9.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **A política das políticas públicas: progresso social e econômico na América Latina**. Relatório 2006 do BID e do *David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Análise e avaliação da organização institucional e da eficiência de gestão do setor portuário brasileiro**. Estudo realizado pela Booz & Company. São Paulo, 2012.

BONDE, B.; MUHLENKAMP, H.; TRAUTWEIN, H-M. Market principles and efficiency in maritime pilotage: an assessment of reorganisation debates in Germany. **The International Pilot**, International Maritime Pilot's Association (IMPA), Londres, 2000.

BRASIL. **Carta Régia de 28 de janeiro de 1808**. Carta de abertura dos portos. Carta ao Conde da Ponte. Bahia, 1808a. Coleção de Leis do Brasil - 1808a, Página 1 Vol. 1 (Publicação Original). Disponível em: <<https://bndigital.bn.gov.br/artigos/a-carta-de-abertura-dos-portos/>>. Acesso em 20 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88)**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988a.

\_\_\_\_\_. **Decreto 1.265, de 11 de outubro de 1994**. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. **Decreto 16.197, de 31 de outubro de 1923**. Dá novo regulamento às capitâneas dos portos. Rio de Janeiro, 1923. Diário Oficial da União - Seção 1 - 14/12/1923, Página 31671 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto 17.616-A, de 31 de dezembro de 1926**. Dá novo regulamento ao serviço da praticagem dos portos, costas e rios navegáveis do Brasil. Rio de Janeiro, 1926. Coleção de Leis do Brasil - 1926, Página 1001 Vol. 3-Parte 1 (Publicação Original). Diário Oficial da União - Seção 1 - 20/2/1927, Página 4131 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto 18.846, de 11 de junho de 1945**. Aprova e manda executar o Regulamento Geral do Serviço de Praticagem dos Portos, Costas, Lagoas e Rios Navegáveis do Brasil. Rio de Janeiro, 1945. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/6/1945, Página 10812 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto 2.596, de 18 de maio de 1998**. Regulamenta a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto 40.704, de 31 de dezembro de 1956**. Aprova o Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem. Rio de Janeiro, 1956. Coleção de Leis do Brasil - 1957, Página 833 Vol. 2 (Publicação Original). Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/1/1957, Página 286 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto 45.801, de 15 de abril de 1959**. Altera o Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem. Rio de Janeiro, 1959. Coleção de Leis do Brasil - 1959, Página 88 Vol. 4 (Publicação Original). Diário Oficial da União - Seção 1 - 17/4/1959, Página 8714 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.798, de 11 de junho de 1940**. Aprova e manda executar o novo regulamento para as Capitâneas dos Portos. Rio de Janeiro, 1940. Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/7/1940, Página 13251 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto 50.059, de 25 de janeiro de 1961.** Aprova o Regulamento para as Capitâneas de Portos. Brasília, 1961a. Coleção de Leis do Brasil - 1961, Página 206 Vol. 2 (Publicação Original). Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/2/1961, Página 1161 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto 50.114, de 26 de janeiro de 1961.** Altera a denominação do Regulamento que baixou com o Decreto número 5.798, de 11 de junho de 1940, para denominá-lo Regulamento para o Tráfego Marítimo, e torna insubsistentes seus Capítulos I, II, IV, V, e VII do Título I. Brasília, 1961b.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.860, de 6 de dezembro de 2012.** Cria a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, com o objetivo de elaborar propostas sobre regulação de preços, abrangência das zonas e medidas de aperfeiçoamento relativas ao serviço de praticagem, e altera o Decreto 2.596, de 18 de maio de 1998. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto 79, de 23 de dezembro de 1889.** Providencia sobre a praticagem dos portos, costas e rios navegáveis dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1889. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1889, Página 276 Vol. 1 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto 87.648, de 24 de setembro de 1982.** Aprova o Regulamento para o Tráfego Marítimo. Brasília, 1982.

\_\_\_\_\_. **Decreto 9.676, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Infraestrutura. Brasília, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Decreto 93.475/1986, de 24 de outubro de 1986.** Aprova o Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem. Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_. **Decreto 97.026/1988, de 1º de novembro de 1988.** Aprova o Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem. Brasília, 1988b.

\_\_\_\_\_. **Decreto do Conselho de Ministros 119, de 6 de novembro de 1961.** Aprova o Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem. Brasília, 1961c. Diário Oficial da União - Seção 1 - 7/11/1961, Página 9871 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto Imperial 3.749, de 7 de dezembro de 1866.** Abrindo os rios Amazonas, Tocantins, Tapajós, Madeira, Negro e S. Francisco à navegação dos navios mercantes de todas as nações. Rio de Janeiro, 1866. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1866, Página 362 Vol. 1 pt. II (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Decreto Régio de 12 de junho de 1808.** Crêa o lugar de Piloto Prático da Barra do Rio de Janeiro e da-lhe regimento. Rio de Janeiro, 1808b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/DIM-12-6-1808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM-12-6-1808.htm)>. Acesso em 20 jul. 2022

\_\_\_\_\_. **Lei 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 Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.815, de 5 de junho de 2013.** Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Brasília: Congresso Nacional, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Congresso Nacional, 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília: Congresso Nacional, 2019b.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado (..) e dá outras providências (Lei de liberdade econômica). Brasília: Congresso Nacional, 2019c.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.301, de 7 de janeiro de 2022.** Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar). Brasília: Congresso Nacional, 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.537, de 11 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

BUENO, S. Praticagem: o que é?. São Leopoldo: Fazcomex, 2021. Disponível em: <<https://www.fazcomex.com.br/blog/praticagem-o-que-e/>>. Acesso em 9 maio 2022

CAMARERO, A.; CANCELA, N. G.; VERDESOTO, V. Impact of Covid-19 on the cost of technical services in European ports. **Maritime Engineering** v. 175, n. 1, p. 3–13, 2022. <https://doi.org/10.1680/jmaen.2021.006>

CARVALHO, A. B. **Economia do mar: conceito, valor e importância para o Brasil.** Tese (Doutorado em economia do Desenvolvimento) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, 2018.

CASTRO JÚNIOR, O. A. Constitucionalização do direito marítimo e do direito portuário. **Revista de direito e negócios internacionais da maritime law academy (MLAW)**, v. 1, n. 1, p. 6-29, ISSN 2763-8197, jan.-jun., 2021.

CAVACO, C. M. A. **Segurança da navegação: estudo sobre a percepção da segurança da navegação marítima na marinha portuguesa.** Dissertação (Mestrado em Ciências Militares Navais) – Escola Naval, Alfeite, 2019.

CEGN. Centro de Estudos em Gestão Naval da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Análise de estrutura operacional de custos e recursos de uma associação de praticagem no Brasil e comparação de desempenho e dos modelos com casos internacionais. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2008.

CN. Congresso Nacional. **Projeto de lei 1.565, de 2019.** Altera a Lei 9.537/1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei 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. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei 4.199, de 2020.** Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar e altera a Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968, a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. Brasília, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei 4.392, de 2020.** Confere à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) competência para atuar na regulação econômica dos serviços de praticagem, alterando as Leis 9.537/1997 e 10.233/2001. Brasília, 2020b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei 757, de 2022.** Altera a Lei 9.537/1997 e a Lei 10.233/2001, para estabelecer a competência da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) para atuar na regulação econômica dos serviços de praticagem. Brasília, 2022b.

CNAP. Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem. **Consulta pública 4, de 3 de novembro de 2014**. Consulta pública para manifestação da sociedade civil a respeito das tabelas de preços máximos dos serviços de praticagem nas zonas de praticagem 8, 10, 11, 13 e 19. Rio de Janeiro, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Consulta pública 5, de 5 de dezembro de 2014**. Consulta pública para manifestação da sociedade civil a respeito das tabelas preliminares de preços máximos do serviço de praticagem das zonas de praticagem: ZP-01, ZP-02, ZP-03, ZP-06, ZP-07 e ZP-20. Rio de Janeiro, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Consulta pública 6, de 26 de junho de 2015**. DOU de 29/6/2015. Consulta pública para manifestação da sociedade civil a respeito das tabelas preliminares de preços máximos do serviço de praticagem das zonas de praticagem: ZP-01. Rio de Janeiro, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Despacho publicado em 8/7/2015**. Suspende a consulta pública 6, publicada no DOU de 29/6/2015. Ordem judicial processo 0012289-68.2015.4.02.5101, 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Proposta de metodologia de regulação dos preços de praticagem**. Rio de Janeiro, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Resolução 2, de 28 de maio de 2013**. Aprovação do relatório das contribuições da consulta pública 1- metodologia de regulação de preços do serviço de praticagem. Rio de Janeiro, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Resolução 8, de 10 de setembro de 2014**. Torna sem efeito toda e qualquer referência à zona de praticagem 17 - Paranaguá e Antonina, contidas na consulta pública 3. Ordem judicial processo 0000646-50.2014.4.02.5101, 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014c.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. Entenda o que é Custo Brasil e como ele impacta o país. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/o-que-e-custo-brasil/>>. Acesso em 18 ago. 2022

CONAPRA. Conselho Nacional de Praticagem. Sobre a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem. Nota à imprensa. Disponível em: <<https://www.praticagemdobrasil.org.br/praticagem/cnap/>>. Acesso em 26 ago. 2022

CONJUNTURA. Conjuntura Econômica. Frota mercante mundial: demasiado rápido seu aumento. Biblioteca digital da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, 1961. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/download/66153/63811>>. Acesso em 4/9/2022

CUNLIFFE, T. **Pilots: the world of pilotage under sail and oar**. Brooklin, Maine: Wooden Boat Publications, 2001.

DEMIRCI, S. M. E.; CANIMOĞLU, R.; ELÇIÇEK, H. An evaluation of the effects of human factors on potential ship accidents under pilotage. **Marine Science and Technology Bulletin**, v. 11, n. 1, p. 76-87, e-ISSN 2147-9666, 2022. DOI: 10.33714/masteb.1064311

DIBNER, B. Review and analysis of harbor pilot net revenues and salary levels. Galveston-Texas Pilots Association, 2008.

DUARTE NETO, P. **Comentários à lei de segurança do tráfego aquaviário**. 3ª ed. ISBN 978-857-700-531-4. Belo Horizonte: Forum, 2012.

ELLERY, R. Comparando gigantes: Brasil, Rússia, China, Índia e Estados Unidos. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2015. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/comparando-gigantes-brasil-russia-china-india-e-estados-unidos-i/>>. Acesso em 4/9/2022

ESTEVEZ, L. A. Regulação e segurança na atividade de praticagem no Brasil: uma análise econômica. **Revista de direito da concorrência** (RDC), v. 4, n. 1, p. 5-20, ISSN 2318-2253, Mai., 2016. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/240>>. Acesso em 29 jul. 2021

FALCÃO, R. A praticagem e a falácia do preço. *In*: MENZEL, P. Câmara brasileira de logística e infraestrutura (Camaralog), 12/12/2021. São Paulo, 2021.

\_\_\_\_\_. Praticagem do Brasil: 214 anos de boa regulação da Marinha. Notícias Praticagem do Brasil 12/6/2022. Rio de Janeiro, 2022.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun., 2000.

GONÇALVES, R. O. O acidente com o Mv Stellar Banner: o preço de uma colisão. **Revista Jus Navigandi**, ano 25, n. 6239, ISSN 1518-4862, Teresina, 2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/84322/o-acidente-com-o-mv-stellar-banner-o-preco-de-uma-colisao>>. Acesso em: 5 set. 2022.

HALL, V. D. **Praticagem e roteiro da costa sul do Brasil**: do Rio de Janeiro a Montevidéo. Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger, 1901. (Publicado por ordem do Sr. Ministro da Marinha o Contra Almirante José Pinto da Luz).

HAURELHUK, S. S. **Segurança da navegação**: percepção das capitânicas fluviais, dos portos e do tribunal marítimo. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2017.

IMO. International Maritime Organization. **Resolution IMO A 960(23)**. Recommendations on training and certification and operational procedures for maritime pilots Other than deep sea pilots. London, 2004. Disponível em: <[https://www.shpilots.com.cn/pdf/IMO\\_Pilotage\\_Resolution\\_A960.pdf](https://www.shpilots.com.cn/pdf/IMO_Pilotage_Resolution_A960.pdf)>. Acesso em 16 maio 2022.

JANKOVSKI, R. **Natureza e regime jurídico do serviço de praticagem portuária**. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/42413>>. Acesso em 29 jul. 2021

JACQUIN, P. Cabotagem pode ser chave para a competitividade brasileira. **Poder 360º**, 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniao/cabotagem-pode-ser-chave-para-a-competitividade-brasileira/>>. Acesso em 9 set. 2022

LOBÃO, L. F. **O BR do Mar**: análise do mercado de cabotagem no Brasil e seus conflitos. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/34651>>. Acesso em 11 maio 2022

LOPES, T. S. A.; MUMME, N. M.; NOVAES, D. F. C. A importância do serviço de praticagem para o cotidiano portuário, um estudo de sua atuação no porto de Santos. **Processando o saber**, ano 11, n. 11, p. 84-101, eISSN 2179-5150, Faculdade de Tecnologia de Praia Grande, SP, 2019. Disponível em: <<https://www.fatecpg.edu.br/revista/index.php/ps/article/view/28>>. Acesso em 30 jul. 2021

MANKIW, G. **Introdução à economia**. 4ª edição. Tradução da 8ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2019. ISBN 9788522127917. 720p.

MARCIAL, E. C.; RODRIGUES, B. S.; CORRÊA, C.; MARTINS, C. C. B.; SANTOS, T. O futuro da economia do mar até 2040. *In*: SANTOS, T (Org.). **Economia do mar e poder marítimo**. Rio de Janeiro: Editora Alphetraz, 2021, 175p, p. 65-79. ISBN 979-65-87497-10-5.

MARQUES L. A. **Direito e nova economia institucional**: um estudo sobre a regulação do serviço de praticagem a partir da eficiência adaptativa. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/7061>>. Acesso em 30 jul. 2021

MB Marinha do Brasil. **Portaria 37 MB/MD, de 21 de fevereiro de 2022**. Estabelece a Estrutura da Autoridade Marítima e delega competências aos Titulares dos Órgãos de Direção Geral, de Direção Setorial e de outras Organizações Militares da Marinha, para o exercício das atividades especificadas. Brasília: Marinha do Brasil, 2022.

NEDER, V. Frete marítimo sobe 472% na pandemia, mostra CNI. CNN Brasil, 17/2/2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/frete-maritimo-sobe-472-na-pandemia-mostra-cni>>. Acesso em 5 set. 2022.

OLIVEIRA, A. L. **O acentuamento dos riscos ambientais pelo estabelecimento de zona de praticagem facultativa em um cenário de complexidade socioambiental**: o caso da foz do rio Amazonas à luz do direito dos desastres. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2021. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/29635#>>. Acesso em 9 maio 2022

OLIVEIRA, C. A. Implicações da regulação e da estrutura de mercado do serviço de praticagem na definição de seus preços no Brasil. **Economic analysis of law review (EALR)**, v. 8, n. 1, p. 1-17, ISSN 2178-0587, Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília, 2017. Disponível em: <[https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/6539/pdf\\_1](https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/6539/pdf_1)>. Acesso em 30 jul. 2021

PIMENTA, C. L. S. **Tribunal marítimo**: justiça e segurança da navegação. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia - CAEPE). Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra (ESG), 2020.

PIMENTA, L. S. Responsabilidade civil do prático: medidas profiláticas à luz do direito comparado, das convenções internacionais e da boa doutrina marítima. **Revista brasileira de direito civil em perspectiva**, v. 5, n. 2, p. 82-103, e-ISSN 2526-0243, Belém, Jul./Dez., 2019. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/view/5850>>. Acesso em 30 jul. 2021

PINTO, M. O.; GOLDBERG, D. J. K.; STUP, B.; HALEY, C. W. Regulation and price setting of pilotagem services in Brazil. **Maritime economics & logistics**, v. 12, n. 4, p.430-442, 2010.

PULA, C. M. Do serviço de praticagem no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ano 15, n. 2618, ISSN 1518-4862, Teresina, 1 set. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17314>. Acesso em: 2 jul. 2022.

REZENDE, F. C. Instituições e políticas públicas no Brasil. *In*: I SEMINÁRIO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPE DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES. Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2005.

ROSSETTI, J. P. **Introdução à economia**. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2016. ISBN 9788597002867. 1024p.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. (Org.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política.

SANDER, N. E. **Proposta de uma sistemática para orientar a formação de tarifas em portos**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/220753/001124824.pdf?sequence=1>>. Acesso em 12 ago. 2022.

SANDLER, T; HARTLEY, K. **The economics of defense**. *Cambridge surveys of economic literature*. ISBN 0-521-44728-3 (pbk.). New York: Cambridge University Press, 1995.

SANTOS, E. A praticagem e os custos portuários. Comexblog, 2013. Disponível em: <<https://comexblog.com.br/direito-aduaneiro/a-praticagem-e-os-custos-portuarios/>>. Acesso em 5 set. 2022

SANTOS, T. Economia do mar. In: ALMEIDA, F. E. A; MOREIRA, W. S (Org.). **Estudos marítimos: visões e abordagens**. São Paulo: Humanitas, 2019, 422p. p. 355-387. (História Diversa, 10). ISBN 978-85-7732-388-3.

\_\_\_\_\_. Economia do mar: conceito, mensuração e setores. In: SANTOS, T (Org.). **Economia do mar e poder marítimo**. Rio de Janeiro: Editora Alphestratz, 2021, 175p, p. 17-30. ISBN 979-65-87497-10-5.

SILVA *et al.* Utilização da análise de agrupamentos (*cluster análise*) nos serviços portuários: um estudo dos serviços de praticagem no Brasil e nos Estados Unidos. **Inovae**, v. 4, n. 2, p. 30-41, ISSN 2357-7797, São Paulo, jul./dez., 2016.

SILVA, C. S. O. A regulação econômica da atividade de praticagem: marcos normativos e análise de caso sobre as falhas de mercado. **Revista da AGU**, v. 17, n. 2, p. 109-128, Advocacia-Geral da União (AGU), abr./jun., 2018. Disponível em: <<https://www.enlaw.com.br/revista/166>>. Acesso em 30 jul. 2021

SILVA, M. A. M. Natureza e regime jurídico do serviço de praticagem. **Jusbrasil.com.br**, 2014. Disponível em: <<https://moacirms.jusbrasil.com.br/artigos/116619841/natureza-e-regime-juridico-do-servico-de-praticagem#>>. Acesso em 19 jul. 2022

\_\_\_\_\_. Natureza e regime jurídico do serviço de praticagem II revisado. **Jusbrasil.com.br**, 2022. Disponível em: <<https://moacirmsbolcombr.jusbrasil.com.br/artigos/1473035678/natureza-e-regime-juridico-do-servico-de-praticagem-ii>>. Acesso em 19 jul. 2022

SOLÍSTICA. Panorama global do comércio marítimo. São Paulo, 2022. Disponível em: <<http://blog.solistica.com/pt-br/panorama-global-do-comercio-maritimo#>>. Acesso em 4/9/2022

SOUZA, A. C. Praticagem do Brasil: contribuição na prevenção da poluição do ambiente hídrico. Apresentação no 14º Seminário Nacional sobre Indústria Marítima e Meio Ambiente em 24/4/2018. Rio de Janeiro, 2018.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, ISSN 1517-4522, jul/dez 2006.

SPALDING, M. J. The new blue economy: the future of sustainability. **Journal of ocean and coastal economics**, v. 2, n. 2, 2016.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no recurso especial**: AgInt no REsp 1701900 RJ 2017/0256529-6. Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/06/2018 RSTJ vol. 251 p. 291. Brasília: STJ, 2018.

\_\_\_\_\_. **Suspensão de segurança 2.316 - PA** (2010/0005645-3). Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha, Data de Julgamento: 01/02/2010, T2 – Segunda Turma. Data de Publicação: DJe 04/02/2010. Brasília: STJ, 2010.

STORCH, L. P.; QUIROGA OBREGÓN, M. F. Responsabilidad civil del práctico con base en la legislación brasileña y en la teoría del riesgo. **Derecho y cambio social**, n. 57, p. 173-197, ISSN 2224-4131, jul./set., 2019. Disponível em: <<https://1library.co/document/zlm9p46y-responsabilidad-practico-derecho-maritimo-legislacion-brasilena-teoria-riesgo.html>>. Acesso em 31 jul. 2021

TCU. Tribunal de Contas da União. Auditoria operacional: regulação dos serviços de praticagem. Apresentação da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (Seinfra-Porto-Ferrovia) em audiência pública realizada em 4/5/2022. Brasília: TCU, 2022b.

TORGERSON, D. *Contextual orientation in policy analysis: the contribution of Harold D. Lasswell*. **Policy Sciences**, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, n. 18, ISSN 0032-2687, p. 241-261, 1985.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Review of maritime transport**. Genebra: Organização das Nações Unidas (ONU), 2020. Disponível em: <[https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2019_en.pdf)>. Acesso em 20.09.2020

VIEIRA, G. B. B. *et al.* Governança e regulação dos serviços portuários: estudo comparativo dos serviços de praticagem em portos brasileiros e espanhóis. **Revista gestão industrial**, v. 11, n. 3, p. 1-25, ISSN 1808-0448, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Ponta Grossa, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/revistagi/article/view/2693>>. Acesso em 1 ago. 2021

WEBER, M. **A política como vocação**. Tradução de Maurício Tragtenberg. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

WONNACOTT, P; WONNACOTT, R. **Economia**. 2ª edição. São Paulo: Makron, 1994. ISBN 8534601496.

### **Audiências públicas em vídeo**

CN. Congresso Nacional. Audiência pública: debate sobre o setor aquaviário e praticagem. Brasília: Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, 2022a. Vídeo online (3h 13min 41seg). Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=G1\\_MJAWwIwE](https://www.youtube.com/watch?v=G1_MJAWwIwE)>. Acesso em 22 jun. 2022.

TCU. Tribunal de Contas da União. Audiência pública: regulação dos serviços de praticagem. Brasília: TCU, 2022a. Vídeo online (2h 45min 7 seg). Disponível em: <<https://youtu.be/gHk9KmD7t9Y>>. Acesso em 5 maio 2022.

### **Entrevista realizada**

SALGUEIRINHO, Sérgio Renato Berna. **Regulação da praticagem no Brasil: multiagencialismo e risco decisório: entrevista**, jul., 2022. Entrevistador: C. W. L. de Almeida. Rio de Janeiro, 2022. Arquivo sonoro digital (M4A).

### **Bibliografia de apoio metodológico**

FOGLIA, E.; VANZAGO, A. **Metodologia e metodi della ricerca**. Castellanza: Università Carlo Cattaneo LIUC, 2011. Disponível em: <<http://my.liuc.it/MatSup/2011/CPS009/2011-01-23%20Foglia-Vanzago%20Parte%20I%20COPS%2016%20def.pdf>>. Acesso em 08 jul. 2021.

GIALDINO, I. V. La investigación cualitativa. In: GIALDINO, I.V. (Coord.). **Estrategias de investigación cualitativa**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2006, pp. 23-64. ISBN 978-84-9784-173-3.

KNOFF, J. W. Doing a literature review. **PS - Political Science & Politics**, p. 127-132, January, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10945/50674>>. Acesso em 29 abr. 2022

SABINO, C. A. **Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos**. 2ª edición, revisada y aumentada. Caracas: Editorial Panapo, 1994.

\_\_\_\_\_. **El proceso de investigación**. 2ª edição. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas, 1996. ISBN 950-724-575-8.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. Tradução Fátima Conceição Murad, Melissa Kassner e Sheila Ladeira. 3a edição. São Paulo: McGraw-Hill, 2006. ISBN: 85-8680493-2.

SONEIRA, A. J. La Teoría fundamentada en los datos: (*Grounded Theory*) de Glaser y Strauss. In: GIALDINO, I. V. (Coord.). **Estrategias de investigación cualitativa**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2006, p. 153-174. ISBN 978-84-9784-173-3.

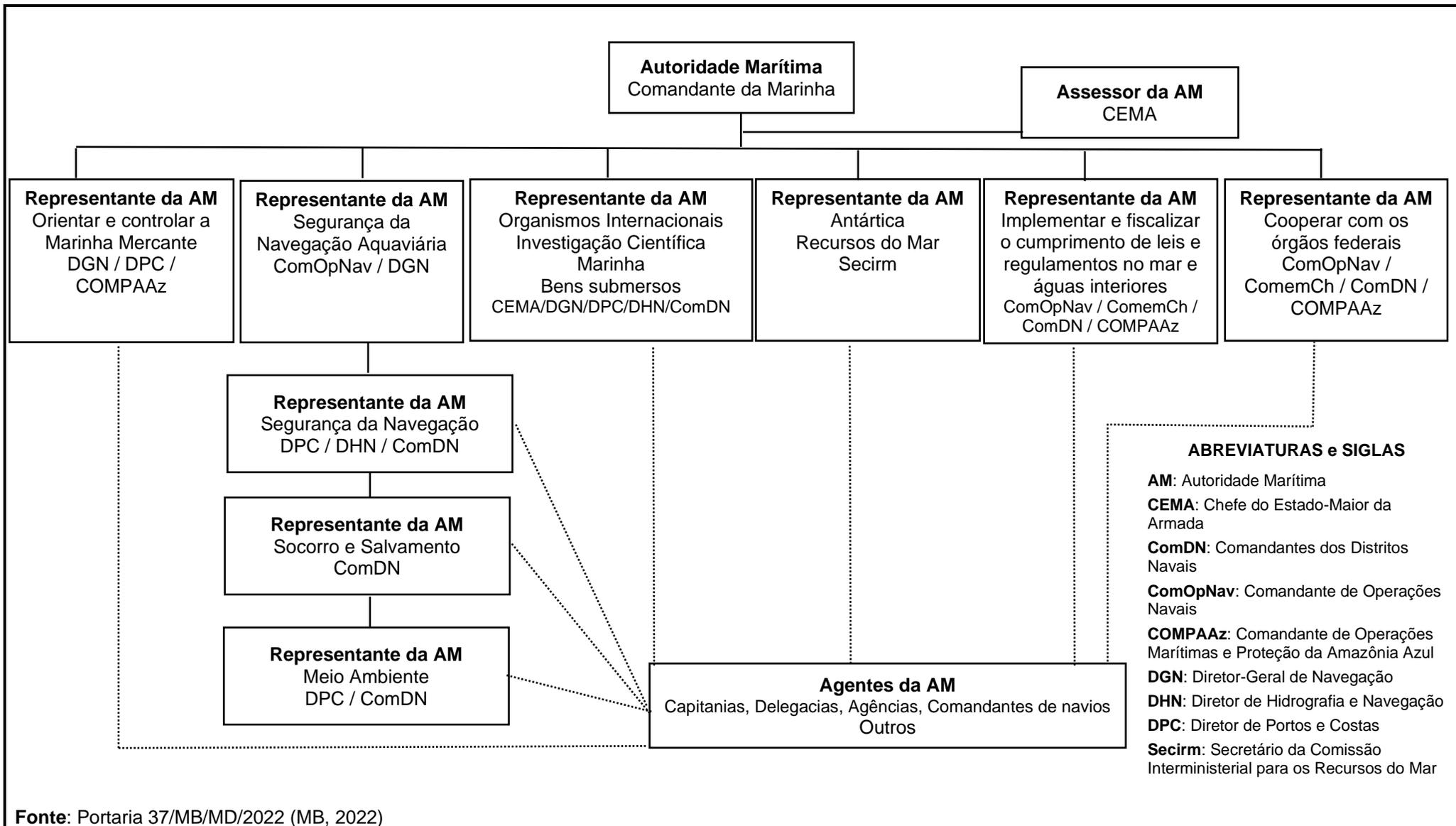
## ANEXOS

### Anexo A – Zonas de Praticagem no Brasil

ZP	Estado	Área / Porto / Terminal
01	AP / PA / AM	Da Fazendinha (AP) a Itacoatiara (AM)
02	AM	De Itacoatiara a Tabatinga (AM)
03	PA	Belém, Complexo Portuário de Vila do Conde e adjacências (PA)
04	MA	Itaqui, Alumar e Ponta da Madeira (MA)
05	CE	Fortaleza e Pecém (CE)
06	RN	Areia Branca
07	RN	Natal
08	PB	Cabedelo
09	PE	Recife e SUAPE
10	AL / SE	Maceió / Terminal Químico e REDES / Terminal Marítimo Inácio Barbosa (TMIB)
11	-	Extinta pela Portaria nº 13/2022, da DPC.
12	BA	Salvador, portos e terminais da Baía de Todos os Santos e Ilhéus
13	-	Extinta pela Portaria no 210/2019 da DPC.
14	ES	Vitória, Tubarão, Praia Mole, Barra do Riacho, Estaleiro Jurong e Ubu
15	RJ	Rio de Janeiro, Niterói, Sepetiba, Ilha Guaíba, Ilha Grande (Tebig), Angra dos Reis, Forno e Açú
16	SP	Santos, Baixada Santista, São Sebastião e Terminal Marítimo Almirante Barroso (Tebar)
17	PR	Paranaguá e Antonina
18	SC	São Francisco do Sul e Itapoá
19	RS	Rio Grande
20	RS	Lagoa dos Patos, Rios, Portos e Terminais Interiores
21	SC	Itajaí e Navegantes
22	SC	Imbituba

Fonte: Normam 12 (AM, 2011)

## Anexo B – Estrutura da Autoridade Marítima Brasileira



## Anexo C – Organização temática da pesquisa

Área temática	Tópicos de discussão
REVISÃO DE LITERATURA	Prático e segurança da
REGULAÇÃO TÉCNICA E REGULAÇÃO ECONÔMICA	Regulação técnica do serviço de praticagem ERU: instrumento essencial à segurança da navegação Regulação econômica do serviço de praticagem Papel da Antaq na regulação econômica Experiência malograda da CNAP
PROJETOS DE LEI EM DISCUSSÃO	Projeto de lei 757/2022 Projeto de lei 4.392/2020 Projeto de lei 1.565/2019
ARGUMENTOS A FAVOR DA REGULAÇÃO ECONÔMICA	Monopólio na prestação do serviço ERU: reforço ao caráter monopolista Necessidade do árbitro imparcial Preços elevados e impacto no “Custo Brasil” Adequação ao <i>benchmark</i> internacional
ARGUMENTOS CONTRA A REGULAÇÃO ECONÔMICA	Elevada qualidade de praticagem no Brasil Natureza privada do serviço de praticagem Existência de regulação econômica pela Autoridade Marítima ERU: legalização e segurança jurídica Preços módicos e ausência de impacto no “Custo Brasil” Segurança da navegação como “fim” e não “meio”
INCENTIVO À ECONOMIA DO MAR	Reconhecimento da importância dos temas marítimos para o Brasil “BR do mar” e o quinto eixo de ação Equilíbrio e estabilidade do mercado marítimo Redução do “Custo Brasil” e competitividade brasileira

Fonte: autor (2022)

## Anexo D – Organizações presentes nas audiências públicas

Organização	Segmento Interessado	Audiência TCU	Audiência Congresso	Regulação Econômica
Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq	Governo Federal	Presente	Presente	A favor
Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – Abiove	Armadores e empresas		Presente	A favor
Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem – ABAC	Armadores e empresas	Presente	Presente	A favor
Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos – CLIA-Brasil	Armadores e empresas	Presente	Presente	A favor
Associação Brasileira de Terminais Portuários – ABTP	Armadores e empresas	Presente		A favor
Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística – Logística Brasil	Armadores e empresas		Presente	A favor
Associação de Terminais Portuários Privados – ATP	Armadores e empresas	Presente	Presente	A favor
Associação dos Terminais Portuários e Estações de Transbordo de Carga da Bacia Amazônica – AMPORT	Armadores e empresas	Presente		A favor
Autoridade Marítima	Governo Federal	Presente	Presente	A favor
Autoridade Portuária de Santos – Santos Port Authority	Autoridades portuárias	Presente		A favor
Centro Nacional de Navegação Transatlântica – Centronave	Armadores e empresas	Presente		A favor
Conselho Nacional de Praticagem – Conapra	Práticos e entidades	Presente	Presente	Contra
Federação Nacional dos Práticos – Fenapráticos	Práticos e entidades	Presente	Presente	Contra
Ministério da Infraestrutura – Minfra	Governo Federal	Presente	Presente	A favor

**Fonte:** Audiências públicas no Congresso Nacional e no TCU (CN, 2022a; TCU, 2022a)

## Anexo E – Escala de Rodízio Única de Praticagem (ERU) – Abril 2020

PRATICAGEM		ESCALA DE RODÍZIO ÚNICA DE PRATICAGEM (ERU)																													TOTAL							
		PROA - ABRIL 2020																													ESCALA	REPOUSO	FÉRIAS	REGIME				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30							
1	ALEXANDRE MOREIRA LITTIERE (LT)									R	R	R	R	R	R			R	R	R		R	R	R	R	R	R		R	R					14	16	0	0,875
2	ANDRÉ DE LIMA OLIVEIRA (AD)			R	R	R	R	R	R				R	R	R	R	R			R	R	R	R	R										14	16	0	0,875	
3	CÉLIO JOSÉ DE MIRANDA MAGNO (MG)			R	R	R	R	R	R				R	R	R	R	R							R	R	R	R							14	16	0	0,875	
4	GUILHERME HENRIQUE DE ALMEIDA MAURICIO (GH)												R	R	R			R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	14	16	0	0,875		
5	GUILHERME SALLES DOS ANJOS (AJ)	R	R														R	R	R	R	R	R	R	R									15	15	0	1		
6	JACSON DE MIRANDA PORDEUS (MD)	R	R													R	R	R	R	R	R	R				R		R	R	R	R	R	15	15	0	1		
7	JOÃO GILBERTO PIRES COELHO (GB)		R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R															R	R			15	15	0	1	
8	JOÃO JOSÉ MAIA DE OLIVEIRA (JM)	R	R		R	R	R	R	R																	R	R	R	R	R	R	R	14	16	0	0,875		
9	JOÃO JOSÉ MAIA DE OLIVEIRA FILHO (MA)	R	R		R	R	R	R	R															R	R	R	R	R	R	R	R	R	14	16	0	0,875		
10	JOÃO WANDERLEY ICHIHARA (IC)	R	R	R		R	R	R	R	R	R	R																					14	16	0	0,875		
11	JONATAS FARIAS LIMA (JN)								R			R	R	R	R					R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	14	16	0	0,875		
12	JOSÉ BENEDITO DE OLIVEIRA SILVA (BT)	R		R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R			R	R	R	R	R													13	17	0	0,7647058824	
13	JOSÉ DE RIBAMAR NÓBREGA SILVA (RB)	R	R	R		R	R	R	R	R	R			R	R	R	R	R		R													14	16	0	0,875		
14	JOSÉ FRANCISCO VASCONCELLOS GOMES (GM)												R	R	R	R	R			R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	14	16	0	0,875			
15	LEONARDO INÁCIO DE SOUZA (LD)	R	R	R	R		R	R	R	R	R	R	R	R															R	R	R	R	14	16	0	0,875		
16	LUIZ DE OLIVEIRA BEZERRA FILHO (BZ)			R	R	R				R	R	R	R			R	R	R	R	R	R	R	R										14	16	0	0,875		
17	MANOEL PAULO PIRES COELHO (CH)	R	R	R	R			R	R	R	R	R	R	R	R													R		R	R	R	15	15	0	1		
18	MAX BARRETO SILVA (MX)			R	R	R	R				R	R			R	R	R	R	R					R	R	R	R						15	15	0	1		
19	RAIMUNDO JOZAFÁ DA SILVEIRA BELÉM (JZ)									R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R					R	R						15	15	0	1	
20	SÉRGIO MAYA DE AZEVEDO (AZ)	R	R														R	R	R	R	R	R	R	R			R	R	R	R	R	15	15	0	1			
21	WAVELL SANTOS JUNIOR (WV)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R														R	R		R	R	R	R	14	16	0	0,875		
<b>TOTAL ESCALA</b>		<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>MÉDIA PARCIAL REGIME</b>		<b>0,91</b>				
<b>MÉDIA PARCIAL</b>		<b>10</b>																																				

PRATICAGENS	MANAUS PILOTS - ABRIL 2020																														TOTAL									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	ESCALA	REPOUSO	FÉRIAS	REGIME						
1 ALEXANDRE HERKENHOF GAMA (AX)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R													R	R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684
2 ANDRÉ LUIZ ALCÂNTARA GROETAERS (AT)	R	R	R	R	R												R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684	
3 ANTÔNIO JOSÉ SILVA DE OLIVEIRA (SV)	R	R	R	R	R	R	R	R														R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	12	18	0	0,6666666667		
4 BRUNO CARDOSO VIEIRA (CD)					R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R										11	19	0	0,5789473684	
5 DANIEL RIBEIRO COSTA (DN)	R	R	R	R	R	R	R											R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684		
6 DHIAGO LUIS MARAN (DG)							R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684	
7 DIEGO ELVAS MALAFAIA (ML)		R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R											11	19	0	0,5789473684	
8 JOÃO PAULO DIAS SOUZA (JP)	R													R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	12	18	0	0,6666666667		
9 JOÃO VITOR FONTENELE ROMERO (RM)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R																			11	19	0	0,5789473684	
10 JONATHAS DA SILVA FERREIRA (JF)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R							R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684		
11 LAÉRCIO AUGUSTO NASCIMENTO NEGRÃO (NM)											R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	12	18	0	0,6666666667		
12 LEANDRO RIBEIRO RAMIS (LR)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R												R	R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684	
13 MÁRCIO JOSÉ CARVALHO SILVA (MC)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R												R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684	
14 LEONARDO DE OLIVEIRA ROMANO (RN)				R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R												11	19	0	0,5789473684	
15 ROGÉRIO MENEZES DE OLIVEIRA (RO)	R	R	R													R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	12	18	0	0,6666666667			
16 RUBSON VIANA LIMA (VN)								R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684		
<b>TOTAL ESCALA</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>MÉDIA PARCIAL REGIME</b>	<b>0,60</b>		
<b>MÉDIA PARCIAL</b>	<b>6</b>																																							

PRATICAGENS	PRATICAGEM MANAUS - ABRIL 2020																														TOTAL									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	ESCALA	REPOUSO	FÉRIAS	REGIME						
1 CARLOS JOSÉ DA SILVA TAVARES (TV)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R														R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684		
2 PAULO DE TARSO ROCHA BERNARDES (BD)	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R													R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684		
<b>TOTAL ESCALA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>MÉDIA PARCIAL REGIME</b>	<b>0,58</b>																					
<b>MÉDIA PARCIAL</b>	<b>1</b>																																							

Fonte: <https://www.marinha.mil.br/cfaoc/sites/www.marinha.mil.br/cfaoc/files/MeuUpload/ESCALA-ABRIL-2020---ZP-02.pdf>

## GLOSSÁRIO

**Auditoria operacional:** modalidade de fiscalização, adotada pelo Tribunal de Contas da União e outros órgãos de controle, que se concentra não na verificação do estrito cumprimento de leis, normas e regulamentos (auditoria de conformidade), mas nas análises de desempenho, incluído efetividade, eficácia e eficiência.

**Benchmark:** adoção de processos, métodos e ideias de sucesso de uma organização ou pessoa por outra que busca aperfeiçoar-se.

**Board of pilots commissioners:** entidade de regulação do serviço de praticagem nos portos dos Estados Unidos da América.

**BR do Mar:** Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, instituído pela Lei 14.301/2022.

**BR dos Rios:** programa de estímulo ao transporte de cargas por hidrovias interiores, similar ao programa BR do Mar, atualmente em discussão no poder público.

**Calado:** distância vertical da quilha, parte mais funda do navio, até a superfície da água, a medida vertical da porção mergulhada do navio

**Commodities:** produtos agrícolas, como a soja, o milho e outros grãos; ou produtos minerais, como o ferro e a bauxita, em sua composição original, com pouco ou nenhum valor agregado por processos de beneficiamento e industrialização.

**Exxon Valdez:** navio-tanque (petroleiro) envolvido em acidente no Alasca, Estados Unidos, no ano de 1989, com grande derramamento de óleo e graves danos ambientais.

**Finnpilot:** entidade pública responsável pela prestação do serviço de praticagem nos portos da Finlândia.

**Google Acadêmico:** assim como o *Scielo*, mecanismo de pesquisa virtual livre de textos acadêmicos.

**International Group of P&I Clubs:** Associação Internacional de Clubes de Proteção Mútua dos Armadores.

**Lloyd's Register of Shipping:** renomada instituição britânica de informações sobre navios mercantes de todo o mundo.

**Ministry of Transport and National Development and Reform Commission:** Comissão Ministerial de Transporte, Desenvolvimento Nacional e Reforma – órgão governamental da República Popular da China

**Navegação de cabotagem:** navegação realizada entre portos e terminais brasileiros.

**Navegação de longo curso:** navegação realizada entre portos brasileiros e estrangeiros.

**Panamax:** navio com dimensões limitadas para permitir sua passagem entre o Oceano Atlântico e o Oceano Pacífico através do Canal do Panamá.

**REDES:** porto de Aracaju (SE)

**Santos Port Authority:** Autoridade Portuária de Santos - entidade privada que hoje administra as operações no porto de Santos – SP.

**São Francisco Pilot's:** Empresa de Praticagem da Barra e Porto de São Francisco do Sul Ltda.

**Scielo:** assim como o *Google*, mecanismo de pesquisa virtual livre de textos acadêmicos.

**Stakeholder:** organização ou pessoa que tem interesse legítimo com relação a alguma questão.