

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2017



SF/17048.60801-85

Susta o Decreto nº 7.860, de 6 de dezembro de 2012, que “*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 nº 2.596, de 18 de maio de 1998*”.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustado, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, o Decreto nº 7.860, de 6 de dezembro de 2012.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nos termos do inciso V do art. 49 da Carta Política de 1988, que atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional para *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*, combinado com o art. 213, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, que estabelece o projeto de decreto legislativo como instrumento propositivo, sem que a matéria vá à sanção presidencial, é que submetemos à deliberação desta Casa a presente proposição, para que seja sustado o Decreto nº 7.860, de 6 de dezembro de 2012, que ultraja princípios albergados por nossa Carta Magna, sobretudo os da legalidade, impensoalidade, livre iniciativa e eficiência.

O Decreto nº 7.860, de 6 de dezembro de 2012, encontra-se eivado de inconstitucionalidade e ilegalidade *ab initio*, visto que sob a pretensão de regulamentar o inciso II do parágrafo único do art. 14 da Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997 (que no mencionado dispositivo não remete à edição de nova legislação ordinária), afronta aos princípios da livre iniciativa e da reserva legal, na medida em que impossibilita o direito à livre negociação e extrapola os limites do poder regulamentar do Poder Executivo.

SF/17048.60801-85



Não há como subsistir qualquer defesa à preservação do Decreto esgrimido, visto que o mesmo depõe contra os fundamentos da Ordem Econômica, consubstanciados na redação dada ao art. 170 da Carta Política de 1988, onde não é dado ao Estado intervenção na economia, em atividade privada, para fins de política tarifária ordinária, desrespeitando o preceito legal contido na Lei nº 9.537/1997, para fazê-lo em situações extraordinárias.

Ao Estado cabe a fixação de política tarifária quando decorrente de serviço público concedido à iniciativa privada sob os regimes de concessão ou permissão e, ainda assim, após processo licitatório. Não é o caso da atividade de praticagem, razão pela qual os preços são regulados pela livre iniciativa.

É exatamente esse o mandamento constitucional, no Capítulo I - Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, no *caput* do art. 174, *in verbis*:

“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.” (grifamos)

A matéria tem sido objeto de inúmeros questionamento judiciais e, no exame de casos análogos, no que tange à legalidade do Decreto nº 7.860/2012, as decisões encontram-se harmonizadas e consolidadas, como no julgamento da Ação Ordinária 38139-79.2016.4.01.3400 TRF/DF, que ilustra e confirma entendimento exarado na decisão na Ação 8460-68.2015.4.01.3400, que ora transcrevemos excertos:

“(...) tenho por verossímil a alegação de que, na perspectiva da compatibilidade entre o ato regulamentar e o comando legal regulamentado, o Decreto 7.860/2012 exorbita os limites do poder conferido pela Lei 9.537/97, malferindo o princípio da reserva legal. É relevante o argumento de que o ato regulamentar, no seu inciso II e parágrafo único do art. 1º, ao dispor sobre os preços máximos dos serviços em cada zona de praticagem, ampliou exceção contida na norma legal, no inciso II do parágrafo único do seu art. 14, tornando ordinária intervenção do Estado no domínio econômico, para fins de política tarifária, que a lei prevê como extraordinária, tendo em conta a natureza privada do serviço de praticagem, não sujeito regime de concessão ou permissão, embora considerado pela lei como essencial. Intervenção essa que deve ser exercida com respeito aos princípios fundamentais da ordem econômica, previstos no art. 170 da Constituição Federal, dentre eles o da livre iniciativa (cf. STF, RE 632.644-Agr/DF, Primeira Turma, da relatoria do ministro Luiz Fux, DJ 10/05/2012.) De igual modo, a medida de urgência justifica-se pela iminente possibilidade de a Administração vir a impor ou fixar preços máximos pelos serviços de praticagem prestados pela acionante.

Como se sabe '[o] princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua '*contra legem*' ou '*praeter legem*', não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas



SF/17048.60801-85

vabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)' (cf. STF, ACO 1.048-QO/RS, Tribunal Pleno, da relatoria do ministro Celso de Mello, DJ 31/10/2007) (...)" (grifamos)

É de registrar que a Lei nº 9.537/1997, que “*Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências*”, resguarda o livre exercício do serviço de praticagem e somente excepcionalizando a fixação de preços, pela autoridade marítima, quando verificada a necessidade de assegurar-se a permanente disponibilidade do serviço.

Outra não é a leitura que se faz do art. 14, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 9.537/1997, inadmitindo-se, por conseguinte, qualquer competência da Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem - CNAP para fazê-lo, tal como redigido pelo art. 1º do combatido Decreto nº 7.860/2012.

Na mesma Lei, desrespeitada pelo Decreto nº 7.860/2012, em seu art. 13, é cristalina a dicção quanto a natureza privada da atividade de praticagem:

“Art. 13. O serviço de praticagem será executado por práticos devidamente habilitados, individualmente organizados em associações ou contratados por empresas.

.....” (grifamos)

Depreende-se da leitura do dispositivo da Lei nº 9.537/1997, sem qualquer dificuldade para compreensão, que é livre o exercício da praticagem, desde que realizado por profissionais devidamente habilitados, sendo impensável e tampouco razoável a delimitação de preços máximos do serviço de praticagem em cada Zona de Praticagem, salvo para garantir a disponibilidade do serviço, considerado atividade essencial, excepcionalmente, pela autoridade marítima brasileira. Jamais, ordinariamente, como disposto no art. 1º do Decreto nº 7.860/2012, pela Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem.

E aduzimos mais, seria absolutamente impensável que o Poder Executivo pudesse desconsiderar a hierarquia dos atos normativos. Pois foi exatamente isso o que ocorreu com a edição do Decreto nº 7.860/2012, fazendo-o se sobrepor à Lei nº 9.537/1997, exorbitando do seu poder regulamentar na medida em que interpreta de forma extensiva, ordinariamente, o dispositivo legal de caráter restritivo, extraordinário.

Em outros termos, enquanto a Lei admite a restrição aos preços com a fixação destes, autorizando a autoridade marítima a estabelecê-los para garantir a continuidade de uma atividade que ela mesma caracteriza como essencial, o Decreto, por sua vez, autoriza uma Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, por ela criada, para a fixação de preços máximos de forma irrestrita.

E vamos além, fosse procedente a razão alegada: a defesa da competitividade dos portos nacionais frente aos portos de outros países, porque o Poder Executivo, pela importância da matéria, deixou de fazê-lo pela via mais democrática, isto é, com a participação do Congresso Nacional, fórum por excelência constitucional da representatividade de todas as Unidades da Federação?

Ademais, decorridos quatro anos desde a publicação do Decreto, a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem não conseguiu fixar preços máximos, como previsto no Decreto em questão, para nenhuma das Zonas de Praticagem existentes no país. Ficou patente a incapacidade de produzir uma metodologia capaz de abranger o conjunto de variáveis específicas para a determinação de preços em cada um dos portos brasileiros, objetivo que vinha ao longo de décadas sendo atingido de forma eficaz através da livre negociação entre as partes. E ainda, o que notamos e foi constatado pela mesma Comissão, é que os preços que vigoram até hoje no país, fruto dessas negociações, ao contrário do sustentado para infringir a legislação e a Carta Republicana de 1988, propugnando a malfadada regulação de preços, equiparam-se majoritariamente às médias internacionais.

Os dados disponíveis atestam que os preços do serviço de praticagem no Brasil são compatíveis com a média internacional e, ainda, demonstram que seu peso, nas matrizes de despesa dos vários segmentos, é irrisório: Segundo estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), o custo da praticagem representa 0,18% das despesas do dono da carga (exportador ou importador). Conforme demonstrado pela armadora francesa CMA-CGM, a terceira maior do mundo, a praticagem brasileira responde por 0,2% dos custos do armador. De acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), a praticagem representa apenas 2% dos custos portuários. Por fim, segundo dados da Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (ABREMAR), o preço da praticagem brasileira, mesmo nos navios de maior porte, como os grandes navios de cruzeiro, custa, por passageiro a menos do que a metade do custo de uma lata de guaraná a bordo.

O já mencionado IBPT constatou que, no período de janeiro de 2009 até abril de 2013, os custos portuários brasileiros variaram 27% (em US\$), enquanto os custos da praticagem no Brasil variaram apenas 22,6% (em US\$). No mesmo intervalo de tempo, os valores dos fretes marítimos para os embarcadores brasileiros tiveram aumento de 82% (em US\$). Mais de três vezes a variação dos custos portuários e quase quatro vezes a variação do preço da praticagem. Essa diferença corrobora com a tese de que o frete marítimo é ditado por um oligopólio de grandes armadores internacionais, não guardando correlação direta com os custos.



SF/17048.60801-85

A própria CNAP, na Consulta Pública nº 01/2013, atestou conhecer perfeitamente esta realidade. No Relatório daquela Consulta (Contribuição nº 83, item 2, pag. 97 a 99), em um questionamento objetivo sobre a redução do frete em virtude da redução do preço da praticagem, a Comissão respondeu que “*a redistribuição de renda depende da elasticidade-preço da demanda dos armadores e das elasticidades em mercados secundários (donos de carga)*”. Em outras palavras: nenhum ganho pode ser garantido para os donos da carga, exportadores e importadores brasileiros.

Assim, é uma falácia já identificada a tese de que reduzir os preços dos serviços de praticagem permitiria alcançar novos patamares no volume de exportações e importações que compõe o comércio exterior brasileiro. Já é fato reconhecido até pelas empresas armadoras, que qualquer redução nesses valores, não diminuem custos nem produzem ganhos para os embarcadores nacionais, mas, pode sim, aumentar a margem de lucros dos armadores, que atuam nas costas brasileiras, conjunto bastante reduzido, composto em sua quase totalidade por empresas estrangeiras.

Por outro lado, é conclusão reiterada por especialistas - do setor público e privado - que a eficiência dos serviços de praticagem é fator preponderante para o crescimento sustentado da atividade portuária e o aumento das exportações brasileiras, já que permite superar muitos dos entraves impostos pela carência de investimentos na infraestrutura de acesso aos portos nacionais.

A CNAP já reconheceu a importância do serviço de praticagem no Brasil. E isso ocorreu logo no início de suas atividades, na “Proposta de Metodologia de Regulação de Preços do Serviço de Praticagem”, publicada em março de 2013 onde cita: “*O serviço de praticagem tem uma regulamentação técnica de segurança bastante minuciosa, dada a relevância deste serviço para garantir a segurança da navegação em águas restritas, a preservação da vida humana e a prevenção de impactos ambientais. Entre os requisitos afetos à questão da segurança no Brasil, podem ser citados: (i) a obrigatoriedade do serviço em águas restritas, definidas como ZPs; (ii) a imposição do cumprimento da “escala de rodízio único” em cada ZP; (iii) a lotação de práticos por cada ZP, limitando a entrada de profissionais no mercado; entre outras*”.

Confiante na qualidade técnica do serviço que atualmente é prestado no Brasil, em quatro anos de atividade, nenhuma sugestão técnica foi feita pela CNAP para a Marinha. Segundo dados oficiais, disponíveis na página da internet do IGPANDI (International Group of Protection and Indemnity clubs) que são clubes de proteção e de indenização de armadores, responsáveis pelo pagamento das consequências de acidentes marítimos no mundo todo, a praticagem brasileira possui índice de sinistralidade de 0,002%, no mesmo patamar de Estados Unidos e Bélgica.



SF/17048.60801-85

Assim sendo, Senhoras e Senhores, nobres Pares, outro não poderá ser o encaminhamento e decisão desta Casa, senão o de sustar o Decreto nº 7.860, de 6 de dezembro de 2012, que depõe contra os fundamentos da Ordem Econômica (art. 170 da CF/1988), onde não é dado ao Estado o direito de intervenção na economia, em atividade privada, para fins de política tarifária ordinária, desrespeitando o preceito legal contido na Lei nº 9.537/1997, para fazê-lo em situações extraordinárias.

Sala das Sessões, 28 de março de 2017.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**
DEMOCRATAS/AP

SF/17048.60801-85