

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 117, de 2010, do Senador Demóstenes Torres, que *altera a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências, para estimular a livre concorrência no serviço de praticagem.*

RELATOR: Senador **ROBERTO CAVALCANTI**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 117, de 2010, pretende rever aspectos da legislação brasileira que disciplina o exercício da praticagem – serviço essencial à segurança da movimentação de embarcações em águas restritas –, com o intuito de promover a concorrência na exploração da atividade. Para isso, propõe alterações na Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997 – a chamada Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA) –, complementadas por modificação na Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei dos Portos).

Na LESTA, as modificações atingem os arts. 12 e 13, além de ser proposta a revogação dos arts. 14 e 15. No caso do art. 12, o acréscimo de dois parágrafos visa explicitar a condição de livre exercício da atividade e vedar o estabelecimento de normas que resultem em limitação da oferta de serviços ou restrição à concorrência. No art. 13, a nova redação dada ao dispositivo estabelece que o serviço de praticagem é prerrogativa de práticos devidamente habilitados pelo poder público federal, sem menção explícita à Autoridade Marítima, atualmente responsável pela habilitação de práticos; fixa, em cinco anos, o prazo de validade das habilitações concedidas, prevista a renovação mediante exames específicos; abole a limitação de vagas por zona de praticagem, estabelecendo como condição necessária e suficiente para o exercício da atividade a obtenção das notas mínimas de aprovação em exames teórico e prático, a serem realizados, no mínimo, a cada ano, exigida

dos candidatos, como pré-requisito, a habilitação em categoria equivalente à de Capitão-Amador por tempo superior a dois anos.

Os arts. 14 e 15 da LESTA, a serem revogados, facultam à Autoridade Marítima, exigida a disponibilidade em caráter permanente dos serviços de praticagem nos portos: i) fixar, para cada zona de praticagem, o preço do serviço e o número de práticos necessários; e ii) requisitar o serviço de práticos, observado que a recusa de prático à prestação do serviço implica a suspensão – com cancelamento definitivo em caso de reincidência – do certificado de habilitação para o exercício da atividade.

Na Lei dos Portos, a modificação consiste no acréscimo de dispositivo (alínea e do inciso I do § 5º do art. 33) segundo o qual caberia à Administração do Porto (que é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado), sob coordenação da Autoridade Marítima, manter os serviços de praticagem, sem caráter de exclusividade.

O art. 3º do projeto é a cláusula de vigência da lei, com início previsto para a data de sua publicação.

Em sua justificação, o autor do PLS nº 117, de 2010, Senador Demóstenes Torres, defende a necessidade de intervir no modelo de prestação dos serviços de praticagem com vistas a estimular a livre concorrência na exploração da atividade, hoje integralmente sob controle da Marinha, que habilita, define a quantidade de pessoal necessário e escala os práticos para o serviço. O parlamentar considera extremamente restritas as possibilidades de acesso de novos profissionais ao mercado, já tido como um “verdadeiro cartório”. Segundo ele, isso “tem propiciado aos privilegiados que detêm habilitação para as zonas de praticagem mais demandadas a cobrança de preços estratosféricos”.

A proposição foi inicialmente distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Serviços de Infraestrutura (CI), cabendo à última a decisão terminativa. Todavia, em virtude da aprovação, pelo Plenário, do Requerimento nº 488, de 2010, de iniciativa deste relator, a matéria está sendo submetida, primeiramente, à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), após o que retomará o curso da tramitação prevista no despacho inicial.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) opinar sobre “aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida”.

O marco regulatório da praticagem é composto pelos seguintes instrumentos: i) a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que *dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*, conferindo à Marinha a responsabilidade pelo provimento da segurança da navegação aquaviária e designando, para esse fim, o Comandante da Marinha como “Autoridade Marítima” (art. 17, inciso II e parágrafo único); ii) a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que *dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional* (LESTA), regulamentada pelo Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998 (RLESTA); e iii) a NORMAM 12 (Norma da Autoridade Marítima).

Ressalte-se que a competência da Marinha relativa à segurança do tráfego aquaviário está definida em lei complementar à Constituição Federal, o que, na hierarquia das leis, situa-se acima da legislação ordinária. Vale lembrar ainda, a esse respeito, que, em recente alteração promovida na Lei Complementar nº 97, de 1999, pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, a segurança do tráfego aquaviário foi mantida entre as atribuições subsidiárias da Marinha do Brasil.

Nos termos da legislação vigente, compete ao Estado brasileiro – mais especificamente, à Marinha do Brasil – promover a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana e a prevenção da poluição hídrica. Para cumprir essas missões, a Marinha, por meio da Autoridade Marítima, tem o poder-dever de regular e regulamentar amplamente o serviço de praticagem.

Por praticagem entende-se o “conjunto de atividades profissionais de assessoria ao Comandante requeridas por força de peculiaridades locais que dificultem a livre e segura movimentação da embarcação” (LESTA, art. 12). As peculiaridades locais abrangem diversos fatores, tais como visibilidade, ventos, estado do mar, dos lagos ou dos rios, marés, correntes, bancos de areia e naufrágios. Trata-se, portanto, de serviço essencial à segurança, na medida em que reduz significativamente a

ocorrência de acidentes que podem afetar a vida de pessoas, o meio ambiente, os próprios navios e suas cargas, e as instalações portuárias. Mais do que aos navios, portanto, a praticagem protege os bens do País, como os terminais, o livre acesso aos portos, a biota e toda a economia de uma região, os quais, do contrário, poderiam ser seriamente afetados por um acidente. Em razão disso, o serviço é regulamentado pela Marinha do Brasil, que estabelece rígidos padrões de atuação para os prestadores do serviço – os práticos.

O exercício da atividade de prático constitui “ofício privado, de interesse público”, que tem por finalidade garantir a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana e a prevenção de poluição hídrica. Daí decorre a essencialidade do serviço.

Os práticos são habilitados por meio de processos seletivos públicos, de âmbito nacional, organizados e fiscalizados pela Marinha. Graças à sua habilidade e ao profundo conhecimento das águas em que atuam, os práticos são, em última instância, os responsáveis pelo controle e direcionamento de uma embarcação nas proximidades da costa, no acesso aos portos, ou em águas interiores desconhecidas de seu comandante. Afora a questão da segurança propriamente dita, a praticagem, quando bem estruturada, viabiliza, principalmente, a maior agilidade do tráfego de embarcações, além de possibilitar o emprego de navios de maior porte, otimizando o escoamento de mercadorias, sem prejuízo das responsabilidades para com a vida humana, o meio ambiente aquático e o patrimônio público ou privado envolvido na manobra.

Para a prestação dos serviços, os práticos organizam-se em sociedades simples, privadas. A essas organizações cabe arcar com todos os investimentos necessários (instalações e equipamentos, por exemplo) e todas as despesas incorridas na prestação dos serviços (manutenção e pessoal de apoio, entre outras). Os serviços são remunerados por pagamentos efetuados pelos armadores, com base em preços livremente negociados e acordados, sem custos para o Estado. Eventual falta de acordo entre as partes quanto ao valor do serviço não exime o prático de prestá-lo, conforme determinação legal. Ao mesmo tempo, é prerrogativa da Autoridade Marítima estabelecer o preço do serviço, quando necessário para garantir a continuidade do tráfego e a segurança da navegação.

Por meio de uma série de intervenções que propõe na legislação pertinente à praticagem, o PLS nº 117, de 2010, busca criar condições para uma concorrência mais efetiva na prestação dos serviços. Conforme

passaremos a analisar, as propostas não contribuem para o aperfeiçoamento da atividade.

Inicialmente, verifica-se que, em decorrência das mudanças introduzidas no art. 12 da LESTA (acréscimo de dois parágrafos), o projeto retira do poder público a faculdade de estabelecer o número de profissionais que atuará em cada zona de praticagem, hoje fixado pela Autoridade Marítima. Ora, o número de práticos atuantes em uma determinada zona de praticagem é definido em função da demanda e é fundamental para garantir organização e eficiência na prestação dos serviços. Sem controle sobre o número de profissionais disponíveis para atuar num determinado porto num determinado momento, não se tem controle sobre a manutenção da proficiência, por um lado; ou sobre a fadiga, por outro. Teme-se, assim, a instalação da desordem, possivelmente acompanhada de um regime de preferência que, fatalmente, tenderá a beneficiar as grandes companhias de navegação em detrimento de outros usuários. A inexistência de um controle centralizado ainda pode aumentar consideravelmente os riscos de acidentes, notadamente aqueles que se dão por choque de embarcações.

Como se trata de um serviço especializado, o exercício da atividade por um número ilimitado e incerto de profissionais não permitiria ao órgão responsável manter esquema de treinamento em regime contínuo e adequado à complexidade do serviço. Hoje, a Marinha exige, com base na LESTA, que todos os práticos realizem um número mínimo de manobras mensais como condição para a manutenção da habilitação. Visa, com isso, preservar o conhecimento dos profissionais acerca das condições específicas da zona de praticagem em que atuam. É pouco provável que tal procedimento pudesse subsistir num regime de liberdade como o vislumbrado pelo projeto.

Ademais, o controle, pela Marinha, do número de práticos em atuação num determinado porto ou zona de praticagem funciona também como forma de garantir o necessário tempo de descanso dos profissionais, de modo a evitar problemas de fadiga profissional. Daí por que a legislação atual sujeita o trabalho do prático a uma rigorosa escala de rodízio, controlada mensalmente pela Marinha do Brasil.

Passando ao art. 13 da LESTA, também atingido pelo projeto, constata-se que, com a nova redação, o processo de habilitação dos práticos, ora confiado à Autoridade Marítima por força de lei complementar, passa a ser referido, genericamente, como competência do “Poder Público federal”. A proposta abole, ainda, a exigência da execução de um número mínimo de

manobras mensais, como requisito para a manutenção da habilitação, e altera condições essenciais para a habilitação dos práticos.

De acordo com o procedimento em vigor, é garantida aos candidatos que obtiverem as maiores pontuações no processo seletivo apenas uma habilitação preliminar. A habilitação definitiva somente é concedida após o cumprimento do estágio de qualificação, período durante o qual o “praticante de práctico” participa de manobras dos navios sob a supervisão de um práctico profissional, até que atinja o nível de conhecimentos necessário para atuar por si só. A duração do estágio de qualificação do praticante varia de doze a vinte e quatro meses. Note-se que esses aspectos, de extrema importância no processo, são simplesmente ignorados no projeto em exame.

Ocorre, nesse particular, que o projeto pretende conceder habilitação aos práticos mediante simples “aprovação em exames teóricos e práticos”, a serem realizados anualmente. Com isso, inadvertidamente, equipara a habilitação de práctico à de praticante de práctico e a outras de menor complexidade, destinadas ao exercício de atividades que não exigem o mesmo rigor.

No tocante à revogação dos arts. 14 e 15 da LESTA, é possível prever que a medida teria consequências igualmente indesejáveis. Em primeiro lugar, o serviço de praticagem perderia seu caráter de essencialidade, declarado no art. 14, assim como deixaria de ser exigida a sua permanente disponibilidade. Essas mudanças contrariam a própria razão de ser da praticagem e o interesse público na segurança do tráfego aquaviário. Adicionalmente, seriam retiradas da Autoridade Marítima a autorização legal para regulamentar os serviços e a prerrogativa de obrigar o práctico a prestar o serviço. Com essas modificações, o projeto avança no esvaziamento do papel do Estado em relação à atividade, a esta altura reduzido à mera distribuição de certificados de habilitação aos profissionais.

Com a última modificação proposta, desta feita dirigida à Lei dos Portos (art. 33), o projeto poderá ensejar sérios conflitos de competência ao transferir para a Administração do Porto o gerenciamento do serviço de praticagem.

É comum ouvirem-se referências ao “monopólio da praticagem”. A esse respeito, deve-se notar que não ocorre, no caso da praticagem, imposição de quantidade ofertada ou de preço do serviço, condições indispensáveis à caracterização de monopólios. Com efeito, se a lei exige que

a estrutura da praticagem seja mantida disponível todo o tempo e não admite recusa de prático à prestação do serviço, não se configura imposição da quantidade ofertada. Tampouco ocorre imposição de preços, conquanto inexistente a possibilidade de serem eles estabelecidos unilateralmente pela praticagem, principalmente pela impossibilidade de suspensão do serviço.

Enfim, todos os aspectos analisados parecem convergir para o entendimento de que os efeitos benéficos vislumbrados pelo autor do projeto – abertura do mercado da praticagem com redução dos custos dos serviços – podem, na verdade, resultar em aumento do custo global e riscos para a segurança da navegação. A rigor, avalia-se que sequer o propósito de favorecimento da concorrência na atividade seria alcançado a contento, haja vista que o projeto, tal como se apresenta, não equaciona satisfatoriamente as questões atinentes à organização dos práticos para atuação no mercado.

Vale notar que o atual modelo brasileiro de praticagem acompanha o adotado nas principais nações marítimas do mundo, incluindo países tradicionalmente tidos como árdios defensores da livre concorrência, como os Estados Unidos e os integrantes da União Europeia. Tal constatação indica, portanto, não haver distorções no modelo utilizado no Brasil.

Já o modelo proposto, que não encontra paralelo em lugar algum do mundo, colocaria em risco todo o esquema de segurança da navegação nos canais de acesso aos portos, o que envolve a vida de pessoas, a integridade do patrimônio público e privado, a preservação do meio ambiente e o desempenho de diversos setores da economia nacional e internacional. Note-se que, para além da perda de navios e mercadorias, acidentes em zonas de praticagem podem levar ao fechamento de portos, terminais ou vias navegáveis, medida que afeta toda a cadeia produtiva e logística da região, do País e até de outras localidades do mundo. Danos ambientais, quando resultantes do acidente, poderão levar ao extermínio da fauna e da flora locais e, assim, ao comprometimento definitivo de atividades econômicas porventura desenvolvidas na região, com destaque para a pesca e o turismo.

À parte a irrelevância da participação dos gastos com a praticagem na composição final do custo logístico (0,18%), a natureza do mercado de fretes marítimos não nos permite acreditar que eventuais reduções no preço cobrado pelos práticos – efeito que o projeto equivocadamente associa à adoção de um modelo de livre concorrência – cheguem ao embarcador sob a forma de fretes mais módicos.

Assim, entendemos que as alterações propostas pelo projeto são impertinentes, contrárias ao interesse público e geradoras de custos para o poder público e para os usuários dos serviços. A praticagem é uma atividade essencial, assim definida em lei. Como tal, ainda que não exercida diretamente pela União, não pode prescindir do controle do poder público.

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 117, de 2010.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator