

**Marinha do Brasil**  
**Escola de Guerra Naval**  
**Doutorado Profissional em Estudos Marítimos**

**Carlos Wellington Leite de Almeida**

**REGULAÇÃO ECONÔMICA DO SERVIÇO DE PRATICAGEM NO BRASIL:**  
**riscos regulatórios e recomendações**

**Rio de Janeiro - RJ**

**2024**

Carlos Wellington Leite de Almeida

REGULAÇÃO ECONÔMICA DO SERVIÇO DE PRATICAGEM NO BRASIL:  
riscos regulatórios e recomendações

Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Estudos Marítimos; Área de Concentração em Defesa, Governança e Segurança Marítimas; Linha de Pesquisa Regulação do Uso do Mar, Processo Decisório e Métodos Prospectivos.

Professor Dr. André Panno Beirão  
Orientador

Rio de Janeiro - RJ

2024

**A447r** Almeida, Carlos Wellington Leite de

Regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil: riscos regulatórios e recomendações / Carlos Wellington Leite de Almeida. / Rio de Janeiro RJ, 2024.

215 f.: il.

Tese (doutorado profissional) – Escola de Guerra Naval (EGN), Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2024.

Orientador: André Panno Beirão

Referências: f. 179-199

1. Direito regulatório. 2. Regulação econômica. 3. Serviço de praticagem. 4. Risco regulatório. 5. Custo Brasil. I. Escola de Guerra Naval (BRASIL). II. Título.

CDD 387.54

Carlos Wellington Leite de Almeida

REGULAÇÃO ECONÔMICA DO SERVIÇO DE PRATICAGEM NO BRASIL:  
riscos regulatórios e recomendações

Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Estudos Marítimos; Área de Concentração em Defesa, Governança e Segurança Marítimas; Linha de Pesquisa Regulação do Uso do Mar, Processo Decisório e Métodos Prospectivos.

Aprovada em 11 de dezembro de 2024.

Banca Examinadora

Professor Dr. André Panno Beirão (orientador)  
Escola de Guerra Naval

Professor Dr. Thauan dos Santos  
Escola de Guerra Naval

Professor Dr. Charles Pacheco Piñon  
Escola de Guerra Naval

Professor Dr. Luiz Octávio Gavião  
Escola Superior de Guerra

Professor Dr. Luiz Afonso dos Santos Senna  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

À minha amada esposa Jussara; à minha doce filha Maria Luísa; e aos meus valorosos filhos, os trigêmeos Carlos Miguel, Carlos Rafael e Carlos Gabriel; razões da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Dr. André Panno Beirão, mestre e amigo, presente em cada um de meus passos nesta caminhada, cujo aconselhamento permanente foi essencial para meu sucesso acadêmico e decisivo para meu crescimento pessoal, ao longo dos quatro anos do Doutorado em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, pelo que se faz merecedor de minha eterna gratidão.

Aos professores Dr. Thauan dos Santos, Dr. Charles Pacheco Piñon, Dr. Luiz Octávio Gavião e Dr. Luiz Afonso dos Santos Senna, membros de minha banca examinadora, pela dedicação e atuação verdadeiramente construtiva para o aperfeiçoamento e a excelência de meu esforço de pesquisa.

Ao Vice-Almirante Gustavo Calero Garriga Pires, Diretor da Escola de Guerra Naval, pela sabedoria e competência na manobra desta nau do saber.

Aos Contra-Almirantes Márcio Magno de Farias Franco e Silva e José Luís Ferreira Canela, Superintendentes de Pesquisa e Pós-Graduação da Escola de Guerra Naval, pela condução segura e firme desta iniciativa grandiosa de geração de conhecimento no campo dos Estudos Marítimos, no Brasil.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, cujas aulas de altíssima qualidade, combinadas com a mais sincera amizade, estarão para sempre na base de meus conhecimentos e na essência de minha gratidão.

Ao Suboficial Valdir Jorge Luiz, fiel amigo e incansável trabalhador para o sucesso do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos.

A todos os militares e civis da Escola de Guerra Naval, pelo companheirismo e pela cordialidade ao longo desta jornada.

*A riqueza é como a água do mar: quanto mais bebemos, mais sede temos.*

Arthur Schopenhauer (1788-1860)

(Schopenhauer, 2002, p. 50)

## RESUMO

O estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem do Brasil importa em riscos regulatórios que devem ser levados em conta no planejamento e na implementação da referida política pública. A Lei 14.813/2024, com o declarado propósito de conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos serviços de praticagem, promoveu alterações pontuais na Lei 9.537/1997, a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta), as quais, de certa forma e com alcance muito restrito, podem ser consideradas um avanço regulatório mínimo, muito aquém, entretanto, de promoverem uma efetiva regulação econômica desse serviço essencial à segurança da navegação no Brasil. A pesquisa utilizou técnicas do método qualitativo para a seleção de dados e informações que evidenciaram como evoluiu a regulação do serviço de praticagem. A partir da técnica de análise SWOT, identificando as forças (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*) inerentes ao modelo regulatório, foram verificados os riscos regulatórios associados e propostas as pertinentes recomendações. Conclui-se que é elevado o risco de que as alterações legais já promovidas constituam um marco regulatório insuficiente para a implementação de uma efetiva regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, atendendo apenas formalmente ao princípio da legalidade.

**Palavras-chave:** Direito regulatório; Regulação econômica; Serviço de praticagem; Risco regulatório; “Custo Brasil”.

## **ABSTRACT**

The establishment of the pilotage service economic regulation in Brazil involves regulatory risks that must be taken into account in the planning and implementation of the aforementioned public policy. The Law 14.813/2024, with the declared purpose of providing legal certainty and regulatory stability to pilotage services, promoted specific changes to Law 9.537/1997, the Brazilian Waterway Traffic Safety Law, which, in a certain way and within a very restricted scope, can be considered a minimum regulatory advance, far short, however, of promoting effective economic regulation of this service, essential to navigational safety in Brazil. This research used qualitative method techniques to select data and information showing how pilotage service regulation evolved. By using the SWOT Analysis technique, the inherent strengths, weaknesses, opportunities and threats were identified, the associated regulatory risks were verified and the appropriate recommendations were proposed. It is concluded that there is a high risk that legal changes already promoted constitute an insufficient regulatory framework for the implementation of an effective economic regulation of the pilotage service in Brazil, only formally complying with the principle of legality.

**Keywords:** Regulatory law; Economic regulation; Pilotage service; Regulatory risk; “Brazil Cost”.

## RESUMEN

El establecimiento de una regulación económica del servicio de practicaaje en Brasil implica riesgos regulatorios que deben ser tenidos en cuenta en la planificación e implementación de la mencionada política pública. La Ley 14.813/2024, con el objetivo declarado de brindar seguridad jurídica y estabilidad regulatoria a los servicios de practicaaje, impulsó modificaciones específicas a la Ley 9.537/1997, Ley de Seguridad del Tráfico Navegable (Lesta), que, en cierto modo y con un alcance muy restringido, puede considerarse un avance regulatorio mínimo, pero lejos de promover una regulación económica efectiva de este servicio esencial para la seguridad de la navegación en Brasil. La investigación utilizó técnicas del método cualitativo para seleccionar datos e informaciones que mostraron cómo evolucionó la regulación del servicio de practicaaje. Utilizando la técnica de análisis FODA, identificando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas inherentes, se verificaron los riesgos regulatorios asociados y fueron propuestas las recomendaciones pertinentes. Se concluye que existe un alto riesgo de que los cambios legales ya impulsados constituyan un marco regulatorio insuficiente para la implementación de una regulación económica efectiva del servicio de practicaaje en Brasil, cumpliendo sólo formalmente con el principio de legalidad.

**Palabras clave:** Derecho regulatorio; Regulación económica; Servicio de practicaaje; Riesgo regulatorio; “Costo Brasil”.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – Objetivos da pesquisa (Taxonomia de Bloom)</b> .....	20
<b>Figura 2 - Marcos normativos da regulação da praticagem no Brasil</b> .....	36
<b>Figura 3 – Sequência metodológica</b> .....	46
<b>Figura 4 – Não-regulação econômica da praticagem e altos investimentos</b> .....	64
<b>Figura 5 – FEESC: impacto dos custos de praticagem</b> .....	72
<b>Figura 6 – Conapra: preços da praticagem em Manaus (AM) e Itacoatiara (AM)</b> .....	74
<b>Figura 7 – Conapra: preços da praticagem em portos do Brasil e do exterior</b> .....	75
<b>Figura 8 - Amazônia: argumentos pró e contra a regulação econômica</b> .....	76
<b>Figura 9 - Acidente com o navio Stellar Banner no Maranhão em 2020</b> .....	79
<b>Figura 10 – Relação processual regulatória prevista doutrinariamente</b> .....	89
<b>Figura 11 – Relação processual na regulação econômica do serviço de praticagem</b> .....	89
<b>Figura 12 – Escala de Likert para Impacto e Probabilidade</b> .....	130
<b>Figura 13 – Dimensões de impacto dos riscos regulatórios da praticagem</b> .....	132
<b>Figura 14 – Diagrama de verificação de riscos (DVR)</b> .....	162
<b>Figura 15 – Análise SWOT Cruzada da regulação do serviço de praticagem</b> .....	172

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios da regulação econômica em geral.....	28
Quadro 2 – Tipologia da pesquisa científica.....	45
Quadro 3 - Aspectos econômicos da praticagem no Brasil e na Europa.....	60
Quadro 4 - BNDES: regulação econômica da praticagem no mundo.....	61
Quadro 5 – Resumo dos argumentos a favor da regulação econômica da praticagem.....	62
Quadro 6 – Fixações excepcionais de preços de praticagem pela DPC.....	69
Quadro 7 - Aspectos positivos e negativos da Escala de Rodízio Única (ERU).....	71
Quadro 8 – Resumo dos argumentos contra a regulação econômica da praticagem.....	82
Quadro 9 - Aspectos positivos e negativos da atuação legislativa.....	86
Quadro 10 – Aspectos positivos e negativos: regulação econômica pela Lesta.....	100
Quadro 11 – Análise SWOT da regulação econômica do serviço de praticagem.....	128
Quadro 12 – Risco de inefetividade da regulação econômica.....	135
Quadro 13 – Risco de decisões erradas ou subótimas na regulação econômica.....	137
Quadro 14 – Risco de não-correção das distorções do mercado regulado.....	139
Quadro 15 – Risco de juízo de admissibilidade da AM errado ou equivocado.....	141
Quadro 16 – Risco de não-benefício do consumidor final pelas reduções de preços.....	143
Quadro 17 – Risco de captura do processo regulatório pelas entidades de praticagem.....	145
Quadro 18 – Risco de captura do processo regulatório pelos tomadores do serviço.....	147
Quadro 19 – Risco de fixação errada ou subótima dos preços de praticagem.....	149
Quadro 20 – Risco de inviabilização das operações portuárias com praticagem.....	151
Quadro 21 – Risco de inviabilização da prestação do serviço de praticagem.....	153
Quadro 22 – Risco de judicialização excessiva da regulação econômica da praticagem.....	155
Quadro 23 – Risco de diminuição da qualidade do serviço de praticagem.....	157
Quadro 24 – Risco de expansão do modelo regulatório para outros mercados regulados.....	159

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**AAM:** Agente da Autoridade Marítima

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

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

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

**Anac:** Agência Nacional de Aviação Civil

**Anatel:** Agência Nacional de Telecomunicações

**Aneel:** Agência Nacional de Energia Elétrica

**ANOp:** Auditoria Operacional

**ANP:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

**Antaq:** Agência Nacional de Transportes Aquaviários

**ANTT:** Agência Nacional de Transportes Terrestres

**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

**CADE:** Conselho Administrativo de Defesa Econômica

**CD:** Câmara dos Deputados

**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 (CNTT)

**CF:** Capitania Fluvial ou Capitão Fluvial

**CFAOC:** Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental

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

**CN:** Congresso Nacional

**CNAO:** Comando Naval da Amazônia Ocidental

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

**CNI:** Confederação Nacional da Indústria

**CNTT:** Centro Nacional de Navegação Transatlântica (Centronave)

**ComDN:** Comando de Distrito Naval ou Comandante de Distrito Naval

**ComOpNav:** Comandante de Operações Navais

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

**Conapra:** Conselho Nacional de Praticagem

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

**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

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

**DN:** Distrito Naval

**DNIT:** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

**DNV:** *Det Norske Veritas*

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

**EFS:** Entidade de Fiscalização Superior

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

**e-Navigation:** navegação eletrônica integrada

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

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

**Fenapráticos:** Federação Nacional dos Práticos

**FGV:** Fundação Getúlio Vargas

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

**IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IGPM:** Índice Geral de Preços de Mercado

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

**IMPA:** *International Maritime Pilots and Pilotage*

**IPCA:** Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

**LabTrans:** Laboratório de Transportes e Logística da Universidade Federal de Santa Catarina

**LAI:** Lei de Acesso à Informação

**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

**MASS:** Embarcações marítimas de superfície autônomas

**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

**ODAS:** *Ocean Data Acquisition System* – sistema de aquisição de dados oceânicos

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

**PIB:** Produto Interno Bruto

**PL:** Projeto de lei

**PMN:** Política Marítima Nacional

**PPU:** *Portable Pilot Unit*

**PR:** Presidência da República ou Estado do Paraná

**RAM:** Representante da Autoridade Marítima

**REsp:** Recurso Especial

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

**SAE/PR:** Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

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

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

**SF:** Senado Federal

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

**Sisgevi-Práticos:** Sistema de Gerenciamento de Vistoria – Módulo Praticagem

**STF:** Supremo Tribunal Federal

**STJ:** Superior Tribunal de Justiça

**Syndarma:** Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima

**TCU:** Tribunal de Contas da União

**UE:** União Europeia

**UFRGS:** Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**UFSC:** Universidade Federal de Santa Catarina

**USCG:** *United States Coast Guard* – Guarda Costeira dos Estados Unidos

**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

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>2. MARCO TEÓRICO</b> .....	21
<b>2.1 Teoria da Agência</b> .....	21
2.1.1 <i>Principal</i> .....	21
2.1.2 <i>Agência</i> .....	22
2.1.3 <i>Stakeholder</i> .....	24
2.1.4 <i>Assimetria de informação</i> .....	25
2.1.5 <i>Agências reguladoras</i> .....	25
2.1.6 <i>Princípios da regulação econômica</i> .....	27
<b>2.2 Serviço de praticagem</b> .....	30
2.2.1 <i>Prático e segurança da navegação</i> .....	31
2.2.2 <i>Natureza privada ou natureza pública</i> .....	37
2.2.3 <i>Regulação técnica do serviço de praticagem</i> .....	39
2.2.4 <i>Regulação econômica do serviço de praticagem</i> .....	40
2.2.5 <i>Preços do serviço de praticagem</i> .....	42
<b>2.3 Síntese da revisão de literatura</b> .....	43
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	45
<b>4. ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA A REGULAÇÃO ECONÔMICA</b> .....	53
<b>4.1 Argumentos a favor da regulação econômica do serviço de praticagem</b> .....	53
4.1.1 <i>Monopólio na prestação do serviço</i> .....	53
4.1.2 <i>Reforço do caráter monopolista pela ERU</i> .....	55
4.1.3 <i>Necessidade do árbitro imparcial</i> .....	57
4.1.4 <i>Preços elevados e impacto no “Custo Brasil”</i> .....	57
4.1.5 <i>Adequação ao benchmark internacional</i> .....	60
<b>4.2 Argumentos contra a regulação econômica do serviço de praticagem</b> .....	63
4.2.1 <i>Elevada qualidade do serviço de praticagem no Brasil</i> .....	63
4.2.2 <i>Natureza privada do serviço de praticagem</i> .....	65
4.2.3 <i>Existência prévia de regulação econômica pela Autoridade Marítima</i> .....	67
4.2.4 <i>ERU: legalização, segurança jurídica e segurança da navegação</i> .....	70
4.2.5 <i>Preços módicos e ausência de impacto no “Custo Brasil”</i> .....	71
4.2.6 <i>Caráter residual da remuneração individual do prático</i> .....	78
4.2.7 <i>Segurança da navegação como “fim” e não “meio”</i> .....	78
<b>4.3 Experiência malograda da CNAP</b> .....	80
<b>5. PROJETO DE LEI 757/2022</b> .....	83
<b>5.1 Caráter inicial favorável à efetiva regulação econômica</b> .....	83
<b>5.2 Regime de urgência e deturpação do caráter original</b> .....	83

5.3 Princípios regulatórios desconsiderados .....	85
<b>6. LEI 14.813/2024: REGULAÇÃO ECONÔMICA NÃO-IMPLEMENTADA .....</b>	<b>87</b>
6.1 Princípio da legalidade.....	87
6.2 Princípio da continuidade.....	90
6.3 Princípio da iniciativa regulatória .....	91
6.4 Princípio da transparência .....	92
6.5 Princípio da defesa do consumidor .....	94
6.6 Princípio da não-intervenção .....	96
6.7 Princípio da especialidade ou especificidade .....	98
6.8 Opção não-implementada do legislador .....	99
<b>7. ANÁLISE SWOT .....</b>	<b>101</b>
7.1 Contexto interno: forças ( <i>strengths</i> ) .....	102
7.2 Contexto interno: fraquezas ( <i>weaknesses</i> ) .....	106
7.3 Contexto externo: oportunidades ( <i>opportunities</i> ) .....	121
7.4 Contexto externo: ameaças ( <i>threats</i> ).....	125
<b>8. RISCOS REGULATÓRIOS .....</b>	<b>129</b>
8.1 Análise e Avaliação de riscos.....	129
8.2 Riscos Regulatórios .....	133
8.2.1 Inefetividade da regulação econômica .....	133
8.2.2 Decisões erradas ou subótimas na regulação econômica .....	136
8.2.3 Não-correção das distorções do mercado regulado .....	138
8.2.4 Juízo de admissibilidade errado ou inviabilizado.....	140
8.2.5 Não-benefício do consumidor final .....	142
8.2.6 Captura do processo regulatório pelas entidades de praticagem.....	144
8.2.7 Captura do processo regulatório pelos tomadores do serviço .....	146
8.2.8 Fixação errada ou subótima dos preços de praticagem .....	148
8.2.9 Inviabilização das operações portuárias com praticagem .....	150
8.2.10 Inviabilização da prestação do serviço de praticagem .....	152
8.2.11 Judicialização excessiva da regulação econômica.....	154
8.2.12 Diminuição da qualidade do serviço de praticagem.....	156
8.2.13 Expansão do modelo para outros mercados regulados.....	158
8.3 Diagrama de verificação de riscos (DVR) .....	160
<b>9. RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>163</b>
9.1 Análise SWOT Cruzada ( <i>Cross-SWOT</i> ou <i>TOWS</i> ).....	163
9.2 Recomendações.....	164
9.2.1 Implementação imediata do princípio da transparência .....	164
9.2.2 Capacitação de pessoal para o exercício da regulação econômica .....	166

9.2.3	Atribuição de poder regulamentar à Autoridade Marítima .....	166
9.2.4	Fim da comissão paritária e atribuição do papel consultivo à Antaq .....	167
9.2.5	Monitoramento com relação ao princípio da defesa do consumidor .....	169
9.2.6	Aperfeiçoamento da fiscalização da ERU pela Autoridade Marítima .....	170
9.2.7	Atribuição da regulação econômica do serviço de praticagem à Antaq.....	171
10.	CONCLUSÃO .....	173
	REFERÊNCIAS .....	179
	GLOSSÁRIO .....	200
	APÊNDICES.....	202
	Apêndice A – Entrevistas realizadas e questionários aplicados.....	202
	Apêndice B – Proposta de projeto de lei com vistas ao ajuste da Lesta .....	207
	ANEXOS .....	208
	Anexo A – Estrutura da Autoridade Marítima Brasileira .....	208
	Anexo B – Escala de Rodízio Única de Praticagem (ERU) – Abril 2020.....	209
	Anexo C – Projetos de lei sobre a regulação do serviço de praticagem.....	211
	Anexo D – Lei 14.813/2024 e alterações na regulação do serviço de praticagem no Brasil ....	212

## 1. INTRODUÇÃO

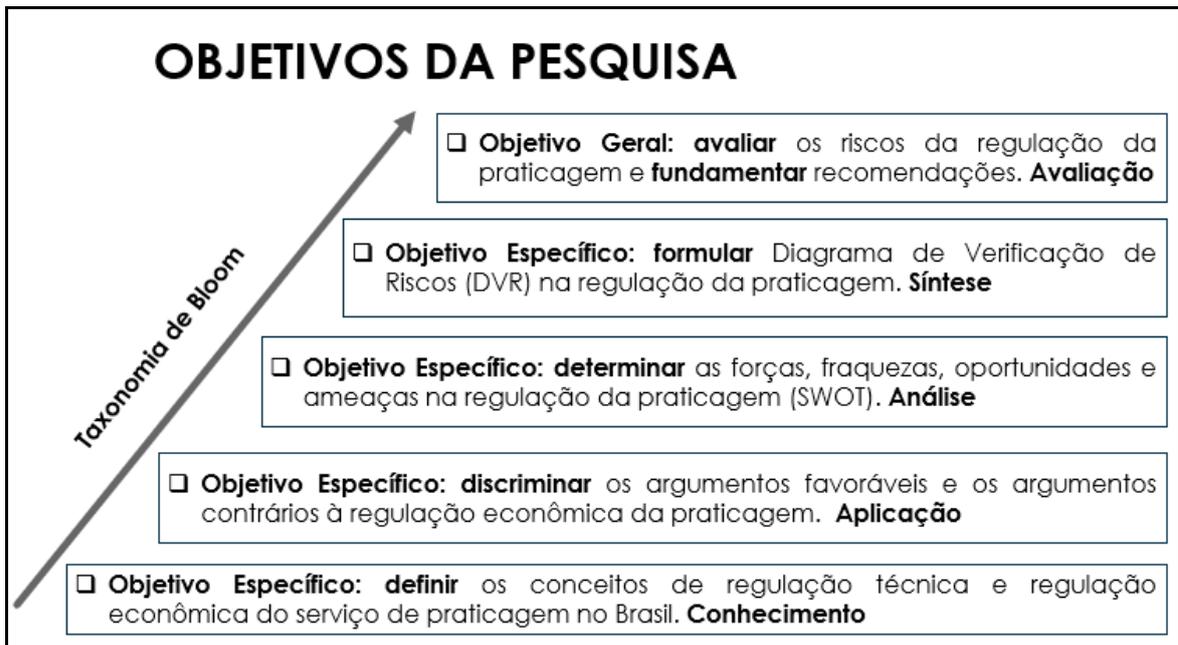
O estabelecimento de uma política pública de regulação econômica do serviço de praticagem do Brasil importa em riscos regulatórios que deverão ser levados em conta no planejamento e na implementação eventual de referida política pública. O empenho político pela regulação econômica do serviço de praticagem teve um muito tímido início a partir da promulgação da Lei 14.813/2024, que, com o declarado propósito de conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos serviços de praticagem, promoveu algumas alterações pontuais na Lei 9.537/1997, a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta), que, de certa forma e com alcance muito restrito, podem ser consideradas um avanço regulatório mínimo, muito aquém, entretanto, de promoverem uma efetiva regulação econômica desse serviço essencial à segurança da navegação no Brasil.

O **problema** proposto para a pesquisa é o de avaliar os riscos inerentes à regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil e fundamentar recomendações que possam contribuir para com o aperfeiçoamento do esforço regulatório.

A **hipótese** principal para a pergunta-problema, *que recomendações se aplicam aos riscos regulatórios na regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil?*, é que esses riscos regulatórios surjam da existência de assimetria nas informações pertinentes ao modelo regulatório e que sejam necessárias recomendações para os afastar ou mitigar.

O **objetivo geral** da pesquisa proposta é avaliar os riscos da regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil e fundamentar recomendações relativas a esses riscos regulatórios. Os **objetivos específicos** constituem passos intermediários para realização do objetivo geral: (1) definir os conceitos de regulação técnica e regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil; (2) discriminar os argumentos favoráveis e os argumentos contrários à regulação econômica da praticagem; (3) determinar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças na regulação da praticagem (SWOT); e (4) formular Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) na regulação da praticagem (Figura 1). A definição dos objetivos da pesquisa, tanto objetivo geral quanto objetivos específicos, segue a estruturação prevista na Taxonomia de Bloom (Bloom *et. al.*, 1956; Ferraz; Belhot, 2010; Torres; Dal Forno; Massuda, 2021).

Figura 1 – Objetivos da pesquisa (Taxonomia de Bloom)



Fonte: Bloom *et. al.*, 1956; Ferraz; Belhot, 2010; Torres; Dal Forno; Massuda, 2021.

Elaboração: autor (2024).

Em conclusão, a pesquisa anota não perceber incompatibilidade entre o exercício de uma regulação econômica ao lado da já existente regulação técnica do serviço de praticagem, mesmo porque ambas se conjugam e se complementam no conceito de **regulação**. Indica, ainda, que essa regulação constituirá política pública de particular importância (i) a promoção da segurança da navegação, (ii) o incentivo à economia do mar e (iii) a redução do custo Brasil. As recomendações relativas aos riscos identificados, a partir da análise SWOT, visam a contribuir para com o aperfeiçoamento da efetiva implementação de uma regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil.

## 2. MARCO TEÓRICO

O marco teórico para a presente pesquisa foi elaborado a partir de revisão de literatura, de tipo narrativa e sintética, teve por foco evidenciar os aspectos principais discutidos e sintetizá-los de forma estruturada. Recompilou a informação relevante existente acerca da teoria da agência e da regulação do serviço de praticagem, valendo-se tanto de literatura nacional quanto de literatura estrangeira. O propósito principal foi construir um marco conceitual para a presente pesquisa e para futuras investigações sobre o tema. A síntese elaborada a partir da literatura permitiu construir uma visão abrangente das discussões travadas acerca da regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil.

### 2.1 Teoria da Agência

A discussão acerca da regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil encontra suporte teórico na teoria da agência, a qual tem, entre seus fundamentos, os conceitos de principal, de agência, de *stakeholders* e de assimetria da informação.

A partir desses conceitos, a seguir enunciados e discutidos, tem-se base apropriada à discussão sobre a regulação econômica do serviço de praticagem, caracterizada pela existência de múltiplas agências e *stakeholders*, portadores de interesses diferentes e muitas vezes antagônicos que, em um ambiente interagencial e de assimetria informacional, induzem o surgimento de riscos regulatórios.

#### 2.1.1 Principal

A teoria da agência tem como fundamento a ideia de que a pessoa, natural ou fictícia, que seja titular de um determinado bem delega a execução de atividades a uma outra pessoa, a agência ou o agente, com vistas à realização de seus interesses relativamente àquele mesmo bem. Esta pessoa que exerce a titularidade do bem e dos interesses a ele associados, configura o principal. Constitui-se como o proprietário do bem em questão e quer ver maximizados seus interesses relativos a esse mesmo bem. Ocorre, contudo, que as agências encarregadas de realizar esses interesses do principal podem ter interesses próprios conflitantes com os primeiros e passarem a atuar com vistas à realização de uma agenda própria, distinta da que lhe foi originalmente delegada (Jensen; Meckling, 1976; Fama; Jensen, 1983; Jensen, 1984).

A Teoria da Agência, ou Teoria do Agente Principal tem sua origem no estudo realizado por Berle & Means (1932). Durante os anos de 1930 estes autores pesquisaram empresas norte-americanas de grande porte constatando que as empresas típicas do século XIX pertenciam a um proprietário ou pequenos grupos [...]. Desde então, esta separação entre patrimônio e gestão [...] decorrentes do crescimento e da

especialização do trabalho, caracterizou um novo modelo de organização, principalmente no qual o proprietário-fundador passou a assumir um papel mais amplo, delegando atribuições específicas da gestão a um administrador profissional que posteriormente foi classificado como Agente (Bronstein, 2020, p. 25).

Assim sendo, em uma grande empresa corporativa, por exemplo, o relacionamento de agência pode bem ser percebido na interação entre os acionistas, titulares da empresa, e os administradores profissionais, que executam as tarefas dessa mesma empresa, em nome dos acionistas (Jensen, 1984; Nassif; Souza, 2013; Panda, Leepsa, 2017; Silva; Oliveira, 2024).

No caso específico do serviço de praticagem no Brasil, identificamos como principal ou titular desse serviço, o **Estado brasileiro**.

### 2.1.2 Agência

Raiz da teoria que leva seu nome, a ideia de agência se remete a organizações funcionais que recebem a delegação do principal para agir em seu nome e realizar os interesses desse principal. Essas agências, muitas vezes, são portadoras de interesses próprios conflitantes com os interesses do principal, além de conflitantes com os de outras agências. A teoria da agência tem origem em discussões que remontam à década de 1930, mas sua consolidação entre as principais linhas de pensamento da economia e da administração modernas pode ser identificada em meados dos anos 1970, sobretudo a partir da publicação do trabalho *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, de Jensen e Meckling, no *Journal of financial economics* (Jensen; Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989; Bronstein, 2020).

Nesse contexto, o conceito de **agência**, propriamente dito, diz respeito a uma ficção legal que serve como umnexo contratual entre indivíduos, os quais passam a agir em comum acordo, ainda que existam conflitos de interesses entre eles. Esses interesses em conflito, desde o nível individual até o nível interagencial, passando pelo nível organizacional, estão na essência do conceito de agência, sobrepondo a realidade conflituosa às tentativas normativas de reduzir os interesses em conflito a um interesse único (Panda; Leepsa, 2017; Gindis, 2020; Cardona Avendaño, 2021).

A questão dos **conflitos entre agências** é essencial à conceituação da agência como ficção legal de formato organizacional e resulta do entendimento de que entre as agências e os indivíduos existem diferentes percepções de utilidade. A emergência de conflitos é dada como contínua e como elemento a ser sempre considerado quando do estabelecimento de relações de múltipla influência entre as agências, no contexto do chamado interagencialismo (Eisenhardt, 1989; Correia; Amaral, 2008; Martins *et al*, 2016).

Para defender seus interesses próprios, muitas vezes, as agências e os indivíduos recorrem à ocultação de informações relevantes no contexto da interação entre agências, de maneira a manter sob domínio uma informação privilegiada que possa ser utilizada como vantagem competitiva. Assim é que, por exemplo, no caso das entidades de praticagem no Brasil, são mantidos sob sigilo os reais custos do serviço prestado, dificultando ou impossibilitando o estabelecimento da real relação econômica entre os insumos aportados a um determinado processo de trabalho e os produtos resultantes desse mesmo processo. Surgem, assim a ideia da **assimetria de informação** (Nassif; Souza, 2013; Panda, Leepsa, 2017).

Normalmente, a solução buscada para os chamados custos de agência está situada nos limites da chamada **governança corporativa**, a qual pode ser entendida como um sistema composto pelo conjunto de ordenamentos organizacionais voltados para a redução da distância entre os interesses do principal e do agente. A governança corporativa, normalmente, incorpora ordenamentos e ações voltadas para a redução da assimetria de informação (Saito; Silveira, 2008; Martins *et al*, 2016; Cardona Avendaño, 2021; Turado García *et. al.*, 2023).

No caso específico do serviço de praticagem no Brasil, em que já identificamos como principal ou titular desse serviço o Estado brasileiro, este é representado pela **Autoridade Marítima** (AM), que se encarrega da realização dos interesses do principal. Constituem-se todas como agências que têm na base de suas relações interesses conflitantes, em especial, as entidades de praticagem e os armadores.

- **Autoridade Marítima (AM):** exercida pelo Comandante da Marinha do Brasil (MB), nos termos da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta), é responsável pela regulação do serviço de praticagem e atua como representante do principal, na condição de ente regulador (Brasil, 1997c; Brasil, 1999).

- **Entidades de praticagem:** agências reguladas, constituídas como associações de práticos destinadas à prestação direta do serviço de praticagem no Brasil, sendo institucionalmente representadas pelo Conselho Nacional de Praticagem (Conapra), entidade que atua ora como representante da praticagem e seus interesses, ora como fiscal do serviço, por delegação de competência da AM.

- **Armadores:** agências prestadoras do serviço de transporte marítimo e tomadoras do serviço de praticagem, encarregadas do aprestamento dos navios mercantes, com vistas ao seu emprego comercial (AM, 2023b).

### 2.1.3 Stakeholder

Na teoria da agência, o termo *stakeholder* é usado para designar todos aqueles interessados ou intervenientes na produção e entrega do bem ou serviço. Inclui o principal, as agências, os indivíduos e todos que possam ter interesses vinculados e sejam capazes de exercer influência (Miranda; Gonçalves; Siqueira, 2021; Antonacci, 2024).

No que se refere a essa capacidade de exercer influência, Bronstein (2020) entende que, em uma determinada organização, compõem o grupo de *stakeholders* aqueles que contam com pelo menos um dos três atributos de influência:

- *Stakeholders* com poder para influenciar a organização;
- *Stakeholders* com legitimidade para se relacionar com a organização; e
- *Stakeholders* a cujas demandas a organização atribua urgência.

Essa combinação de interesses afetados e capacidade de exercer influência é essencial para a definição do que venha a ser um *stakeholder*. Por essa combinação se excluem todos aqueles cujos interesses no funcionamento da organização sejam apenas superficiais ou meramente transitórios, permitindo que referida qualidade recaia apenas sobre aqueles efetivamente interessados nos resultados organizacionais (Jensen, 1984; Jensen, 1986; Gindis, 2020; Jacobs, 2024).

Dessa forma, no âmbito da regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, identificamos como *stakeholders*, em especial, a Antaq, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União (TCU), todos com interesses vinculados ao funcionamento do serviço de praticagem e dotados de efetiva capacidade de exercer influência sobre esse funcionamento.

- **Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq):** *stakeholder* criada pela Lei 10.233/2001, não tem como mandato legal expresso, a regulação econômica do serviço de praticagem, mas passou a ser copartícipe do processo de regulação econômica desde as alterações promovidas na Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta) pela Lei 14.813/2024 (Brasil, 2001; Brasil, 2024).

- **Congresso Nacional:** *stakeholder* interessado indiretamente na regulação do serviço de praticagem, por meio de sua atividade legislativa, também podendo atuar como representante do principal, haja vista a qualidade de seus membros, eleitos pelo povo.

- **Tribunal de Contas da União (TCU):** *stakeholder* interessado indiretamente na regulação do serviço de praticagem, que, do ponto de vista do controle externo, tem por finalidade velar pelo bom uso dos recursos públicos destinados à ação governamental, já

havendo conduzido, inclusive, Auditoria Operacional (ANOp) específica sobre o serviço de praticagem.

#### **2.1.4 Assimetria de informação**

A assimetria de informação ocupa boa parte da teoria da agência e dos estudos a essa teoria relacionados. Diz respeito ao não-compartilhamento da informação existente, por parte de todos os *stakeholders*, no âmbito da relação interagencial, o que faz com que as discussões travadas não incorporem todas as possibilidades, afastando possíveis decisões melhores do que as que são ao final tomadas (Joskow; Noll, 1981; Rocha *et. al.*, 2012; Meier, 2021; Turado García *et. al.*, 2023).

A redução da assimetria de informação é vista na teoria da agência como uma das principais medidas a serem adotadas no contexto do esforço para redução dos custos de agência. O pressuposto básico é que essa assimetria, ao privilegiar interesses específicos de uma ou outra agência, o faz com prejuízo dos interesses das outras agências envolvidas e, em especial, com prejuízo do interesse do principal.

#### **2.1.5 Agências reguladoras**

Nesse contexto de relação entre agências e assimetria de informação, destacam-se as agências reguladoras, que atuam como representantes do principal, voltadas para a regulação de mercados em que a característica imperfeita da concorrência dificulte o alinhamento de interesses entre o principal e as agências. As agências reguladoras se voltam para a redução da distância entre os interesses do principal e dos agentes. Têm como pressuposto o entendimento de que o simples mecanismo de mercado, a “mão invisível” não será suficiente para garantir que as ações das agências se mantenham atreladas ao interesse do principal (Joskow; Noll, 1981; Przeworski, 2003; Maia, 2024).

A redução dos custos de agência e da assimetria de informação pela via das relações de mercado, de fato, somente faz sentido no âmbito de produtos ou serviços gerados em condições de efetiva concorrência. Para os mercados de concorrência imperfeita, faz-se necessária a regulação (Fama; Jensen, 1983; Mattos, 2024; Trindade; Maia; Santolim, 2024).

Acerca da atuação das agências reguladoras convém ressaltar, por fim, que sua atuação deve ser transparente, proativa, respaldada por um conjunto claro de regras definidos em lei e conduzida por pessoal técnico com adequada especialização.

Há, também, a busca do Poder Judiciário para atuar como regulador, estendendo os julgados dos casos concretos ao modelo regulatório, comportamento institucional este conhecido como regulação por litígios (Mattos, 2024; Padre, 2024; Trindade; Maia; Santolim, 2024).

Um mercado de concorrência perfeita, com vários prestadores de serviço disputando as oportunidades de contratação, certamente, não é o caso da prestação do serviço de praticagem no Brasil. O serviço de praticagem, nos portos brasileiros é oferecido em regime de monopólio, com as entidades de praticagem na condição de únicas prestadoras do serviço, detentoras de poder de mercado e posição dominante na negociação dos preços do serviço. Não que se trate de um monopólio indevido ou ilegal, vez que imposto pela necessidade de elevada qualificação técnica e manutenção de habilitação por parte dos profissionais prestadores do serviço, mas, ainda assim, um monopólio a demandar uma efetiva regulação econômica. O TCU, em sede de ANOp no serviço de praticagem no Brasil, entre seus achados de auditoria, claramente sinalizou a existência desse monopólio.

**Acórdão 2707/2022-TCU-Plenário**

III.4. O serviço de praticagem é oferecido em situação de monopólio sem regulação econômica e sem transparência nos preços.

254. Verifica-se a ocorrência de monopólio na oferta dos serviços de praticagem, potencializada pela instituição da escala de rodízio única pela Normam-12/DPC [atual Normam 311/DPC], com exercício da posição dominante pelos práticos, dadas as características de contratação e de prestação obrigatória deste serviço essencial (TCU, 2022a, grifo nosso).

De forma bastante não-usual, distinta do que se passa em outros mercados regulados, a regulação do serviço de praticagem no Brasil se apresenta dividida em dois aspectos. O primeiro aspecto, já plenamente implementado, com histórico de bons resultados e sucesso institucional, é a regulação técnica, exercida pela Autoridade Marítima (AM). O segundo aspecto, apenas formalmente previsto e dependente de modificações legislativas que o tornem realmente viável, é a regulação econômica, a qual também se viu atribuída à AM, apesar do posicionamento contrário da própria AM, que defendia a regulação econômica pela Antaq.

Criada pela Lei 10.233/2001, a Antaq é agência reguladora voltada especificamente para a regulação dos diversos interesses existentes no âmbito do transporte aquaviário no Brasil. Vem crescendo institucionalmente no sentido de abranger os principais aspectos do transporte aquaviário. Em especial, a agência sinaliza, a partir da incorporação de um corpo técnico de profissionais altamente capacitados e da adoção de recomendações do TCU para a melhoria de seus processos de trabalho, o desenvolvimento de capacidades voltadas para a solução de litígios entre prestadores e tomadores de serviços regulados, além de técnicas voltadas para a

detecção e avaliação de abusividade nos preços praticados (Oliveira; Lima, 2022; Rosilho; Duque; Gabriel, 2024).

A Antaq, assim, apresentava-se como a provável agência responsável pela regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, o que, entretanto, não chegou a ocorrer com as alterações promovidas na Lesta, em 2024. Na ausência de uma efetiva regulação econômica, ainda que formalmente prevista e atribuída à AM, o serviço prossegue sendo prestado pelas entidades de praticagem em regime de monopólio e sem transparência nos preços praticados, nada tendo sido alterado em relação ao que havia sido bem sinalizado pelo TCU em sua ANOp.

### ***2.1.6 Princípios da regulação econômica***

A revisão da literatura sobre regulação, especialmente sobre regulação econômica da oferta de produtos e serviços, é bastante vasta e dispersa no que se refere aos princípios regulatórios a serem aplicados. Os princípios da regulação econômica, em geral, buscam amoldar-se ao conteúdo constitucional dos diferentes Estados, no que se refere às definições de suas ordens jurídicas, econômicas e sociais. No Brasil, em especial, a literatura sobre regulação econômica faz ver um esforço no sentido da convergência dos princípios regulatórios com os princípios jurídicos, econômicos e sociais insculpidos na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o esforço pela regulação de determinado mercado de bem ou serviço pode ter por objetivo, além da busca do equilíbrio de mercado e da correção ou minimização dos efeitos das falhas desse mercado, também, a obtenção de outros resultados que não seriam conseguidos apenas no contexto da livre iniciativa.

A regulação, em uma visão mais restritiva, visaria exclusivamente garantir o equilíbrio do mercado, coibindo práticas distorcidas dos agentes econômicos. Isto é, a regulação teria o objetivo de corrigir as falhas de mercado, assegurando o equilíbrio interno do sistema regulado. Porém, em uma visão mais alargada, a função reguladora deveria ser mais ampla, devendo atuar na manutenção do funcionamento do mercado, bem assim buscando introduzir objetivos de ordem geral que não seriam alcançados exclusivamente pela iniciativa privada (Campos, 2008, p. 283-284).

Nesse esforço, são muitos os princípios aplicáveis à regulação econômica dos diferentes setores de atividade, sendo que alguns deles mostram-se mais aplicáveis a alguns setores do que a outros. Tudo depende muito das características do setor regulado, do tipo de serviço prestado ou do produto entregue, e da natureza dos atores envolvidos, entre outros aspectos. Ao todo, foram cinquenta os princípios da regulação econômica em geral, identificados na literatura revisada (Quadro 1).

### Quadro 1 – Princípios da regulação econômica em geral

Princípios da regulação econômica em geral	
acesso ao mercado	justa tarifação
alocação de recursos	justiça social
competitividade internacional	legalidade
consenso	liberdade de acesso
conservação de energia	liberdade de escolha do usuário
continuidade	liberdade de iniciativa
correção das imperfeições de mercado	liberdade de trabalho
custos afundados	livre concorrência
defesa do consumidor	não-intervenção
desenvolvimento econômico e social	pleno emprego
economia de mercado	preços distributivos
eficiência produtiva	preços públicos eficientes
equilíbrio de mercado	preservação do interesse nacional
especialidade ou especificidade	preservação do meio ambiente
estímulo à pesquisa e à tecnologia	promoção da competição
excepcionalidade da sanção	proporcionalidade na atuação pública
função social da propriedade	propriedade individual
gestão privada	qualidade do serviço
imparcialidade	redução da assimetria da informação
inamovibilidade do regulador	redução dos danos sociais e econômicos
independência do regulador	soberania nacional
iniciativa regulatória	subsídios cruzados
integração dos sistemas	transparência
integração regional	unidade nacional
isonomia	verticalização

**Fonte:** Pinto Jr.; Silveira, 1999; Brasil, 2001; Matias-Pereira, 2004; Campos, 2008; Motta, 2009; Ferreira, 2010; BIS, 2011; Lucchesi, 2014; Mendonça, 2014; ANP, 2020.

**Elaboração:** autor (2024).

A regulação da prestação de um serviço ou da oferta de um bem em regime de monopólio demandará ações do sentido de corrigir ou minimizar as falhas de mercado identificadas, garantir a continuidade da prestação do serviço ou da oferta do bem e criar condições para a existência de uma justa tarifação na prestação do serviço ou na oferta do bem (Pinto Jr.; Silveira, 1999; Campos, 2008; Lucchesi, 2014; Martínez-Bravo; Wantchekon, 2023).

A Lei 10.233/2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), bem como o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), estabelece diversos princípios gerais que devem reger o gerenciamento da infraestrutura e a operação do transporte aquaviário no Brasil.

Para a presente pesquisa, em que se trata do monopólio na prestação do serviço de praticagem e da regulação econômica que lhe deveria ser efetivamente associada, alguns princípios são de particular relevância. São princípios que estão, ou deveriam estar, na base das discussões doutrinárias travadas e das atividades legislativas realizadas, de forma a minimizar os efeitos negativos do mercado de concorrência imperfeita do serviço de praticagem:

- 1) Princípio da legalidade.
- 2) Princípio da transparência.
- 3) Princípio da continuidade.
- 4) Princípio da iniciativa regulatória.
- 5) Princípio da não-intervenção.
- 6) Princípio da defesa do consumidor.
- 7) Princípio da especialidade ou especificidade.

O **princípio da legalidade** diz respeito à previsão dos instrumentos e mecanismos regulatórios em lei. Ainda que a subsequente regulamentação do uso desses instrumentos e mecanismos regulatórios possa ser feita por intermédio de decretos, portarias e outros documentos de estatura infralegal, o núcleo das regras aplicáveis e a descrição não-necessariamente exaustiva, mas minimamente abrangente de seu *modus operandi*, devem nascer no processo legislativo ordinário (Justen Filho, 2007; Bandeira de Mello, 2016).

O **princípio da transparência** diz respeito ao *disclosure* que devem ter todas as ações e o comportamento dos regulados em relação ao agente regulador, não sendo admitida a negação de informações ao regulador, salvo as de cunho estritamente pessoal, sendo um princípio fundamental para a implementação de uma efetiva regulação em qualquer ramo de atividade. A esperada redução na assimetria de informação, por exemplo, um dos mais importantes objetivos a serem atingidos por meio da regulação econômica de qualquer atividade, é absolutamente impossível sem que haja a necessária transparência. Sem o cumprimento do princípio da transparência não se implementam os princípios da continuidade,

da não-intervenção e da defesa do consumidor, vendo-se o esforço regulatório irremediavelmente inócuo e sem sentido (Pinto Jr.; Silveira, 1999; Motta, 2009).

O **princípio da continuidade** diz respeito ao caráter permanente que deve ter a ação do agente regulador sobre o comportamento do regulado, não sendo suficiente a interferência eventual no caso de ocorrerem litígios ou disputas, mas, muito ao contrário, privilegiando a presença próxima e continuada do regulador junto aos regulados de maneira a que possa manter sempre um elevado nível de consciência situacional (*situational awareness*) acerca do que ocorre no mercado (Pinto Jr.; Silveira, 1999; Lucchesi, 2014; Mendonça, 2014).

O **princípio da iniciativa regulatória** diz respeito à capacidade que deve ter o agente regulador no sentido de dar início às suas próprias ações de regulação, não devendo ser limitado à provocação dos regulados ou à ocorrência de distúrbios graves no mercado regulado. É um princípio intimamente ligado ao princípio da continuidade (Joskow; Noll, 1981; Martínez-Bravo; Wantchekon, 2023).

O **princípio da não-intervenção** diz respeito à posição institucional do agente regulador que, não sendo ele próprio o provedor do bem ou serviço, além de estar inserido em um modelo econômico de mercado voltado, sempre que possível, para a livre concorrência, deve abster-se de interferir diretamente na entrega do bem ou serviço, atuando apenas para evitar que o interesse da sociedade seja desatendido ou, quando necessário, para resolver disputas e dirimir conflitos (Joskow; Noll, 1981; Motta, 2009; Lucchesi, 2014).

O **princípio da defesa do consumidor** diz respeito à proteção dos interesses do usuário final do bem fornecido ou do serviço prestado, sendo expressamente previsto na lei de criação da Antaq como aplicável ao transporte aquaviário (Pinto Jr.; Silveira, 1999; Motta, 2009; Mendonça, 2014).

O **princípio da especialidade** ou da especificidade diz respeito às particularidades do mercado regulado e que resultam, entre outros aspectos, na definição das características necessárias ao ente regulador (Joskow; Noll, 1981; Motta, 2009; Martínez-Bravo; Wantchekon, 2023).

## 2.2 Serviço de praticagem

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 a regulação econômica; e 5) a discussão acerca dos preços na contratação do serviço de praticagem.

### **2.2.1 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 (Hall, 1901; Duarte Neto, 2012; Silva Filho; Warde Junior; Bayeux Neto, 2013; Garay, 2022; Bernardo, 2024; Fonseca, 2024; Joaquim *et. al.*, 2024).

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 (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. 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 às nações amigas**

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 possam exportar para os Portos, que bem lhes parecer a beneficio do commercio e agricultura, que tanto desejo promover, todos e quaisquer generos e producções 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 (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 (Conapra, 2008; Lopes; Mumme; Novaes, 2019).

**Decreto Régio de 12 de junho de 1808 – início do serviço de praticagem no Brasil**

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 (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 (Brasil, 1866).

Ainda no século XIX, no início período republicano, no contexto do governo provisório da então República dos Estados Unidos do Brazil, o presidente Manoel Deodoro da Fonseca publicou o **Decreto 79/1889**, que baixou o primeiro regulamento de praticagem válido para todo o território brasileiro. Referido decreto estabeleceu dois aspectos que nortearam 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 16.197/1923**, por meio do qual aprovou o regulamento para as capitânicas dos portos, que, 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**, assinado pelo presidente Washington Luís, reforçou a subordinação da praticagem à Marinha, ao determinar que cada localidade contasse com um regulamento próprio, organizado pela Diretoria de Portos e Costas (DPC) e aprovado pelo Ministro da Marinha (Brasil, 1926).

Em 1940, o **Decreto 5.798/1940**, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, aprovou novo regulamento para as capitânicas, mais uma vez, reafirmando a fiscalização da praticagem pela Marinha e desfazendo as associações de práticos, criando em seu lugar as corporações, com seus atos sujeitos à aprovação do capitão dos portos (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 manteve as corporações de práticos, administradas pelo Ministério da Marinha e desceu a detalhes conceituais até então não tratados nos normativos precedentes (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 regime parlamentar que o sucedeu, a praticagem brasileira passou por grandes transformações. Uma sequência de cinco decretos, no intervalo de cinco anos, aprovou e alterou dois novos regulamentos para a praticagem e um novo regulamento para as capitânicas dos portos.

**Decreto 40.704/1956** – assinado pelo presidente Juscelino Kubitschek, aprovou novo regulamento para a praticagem, 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 (Brasil, 1956).

**Decreto 45.801/1959** – alterou o regulamento de 1956 no tocante à remuneração dos práticos (Brasil, 1959).

**Decreto 50.059/1961** – aprovou novo regulamento para as capitânicas dos portos, mantidos o controle e a fiscalização da praticagem pelas capitânicas dos portos, mas sem revogar o regulamento para as capitânicas dos portos de 1940 (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, aprovou novo Regulamento Geral para o Serviço de Praticagem, que recriou as associações de práticos, extinguindo as corporações e atribuindo a essas associações, ou aos práticos, individualmente, a competência para negociar contratos com os armadores (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 (BRASIL, 1961c).

Em 1982, por meio do **Decreto 87.648/1982**, assinado pelo presidente João Figueiredo, aprovou-se o último Regulamento para o Tráfego Marítimo, que perduraria 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 no que interessasse à segurança da navegação e à segurança nacional (Brasil, 1982).

O **Decreto 93.475/1986**, assinado pelo presidente José Sarney, aprovou mais um Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem. Tratou detalhadamente de aspectos conceituais, manteve a sujeição do serviço de praticagem à fiscalização 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-se do cumprimento de rodízio dos práticos (Brasil, 1986).

Com o **Decreto 97.026/1988**, também assinado pelo presidente José Sarney, foi aprovado novo Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem, que expressamente revogou o regulamento aprovado dois anos antes. Foi o último decreto a regulamentar o serviço de praticagem, tendo vigorado até ser revogado pelo Rlesta, em 1998, que também revogou o Regulamento para o Tráfego Marítimo (Brasil, 1988).

A **Lei 9.537/1997**, conhecida como Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta), sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, elevou ao patamar legal a segurança da navegação e estabeleceu as suas bases, até os dias atuais. Em especial, atribui a regulamentação do serviço de praticagem à Autoridade Marítima (AM), conceito mais tarde definido pela Lei Complementar 97/1999 (Brasil, 1997c; 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 revogou o último Regulamento para o Tráfego Marítimo (Decreto 87.648/1982) e o último Regulamento Geral dos Serviços de Praticagem (Decreto 97.026/1988) (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) e o **Decreto 7.860/2012** criou a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP), na tentativa de estabelecer uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem, posteriormente desfeita, em 2019 (Brasil, 1994; 2012).

Mais recentemente, em 2022, a **Lei 14.301/2022**, que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, conhecido como (BR do Mar), evidenciou a questão dos custos de praticagem.

Por fim, em 2024, a **Lei 14.813/2024**, com o declarado propósito de conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos serviços de praticagem no Brasil, trouxe algumas alterações pontuais na **Lei 9.537/1997** (Lesta), que não se mostraram suficientes para promover uma efetiva regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil.

A normatização referente ao serviço de praticagem (Figura 2) evoluiu, ao longo de duzentos anos, sempre tendo como foco a segurança da navegação. Essa segurança da navegação se desdobra em dois aspectos. O primeiro é o da tradicional associação entre o mar e seu uso como via de transporte de pessoas e mercadorias. O segundo, mais recente, é o da proteção ao meio ambiente hídrico. Não sem motivo 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).

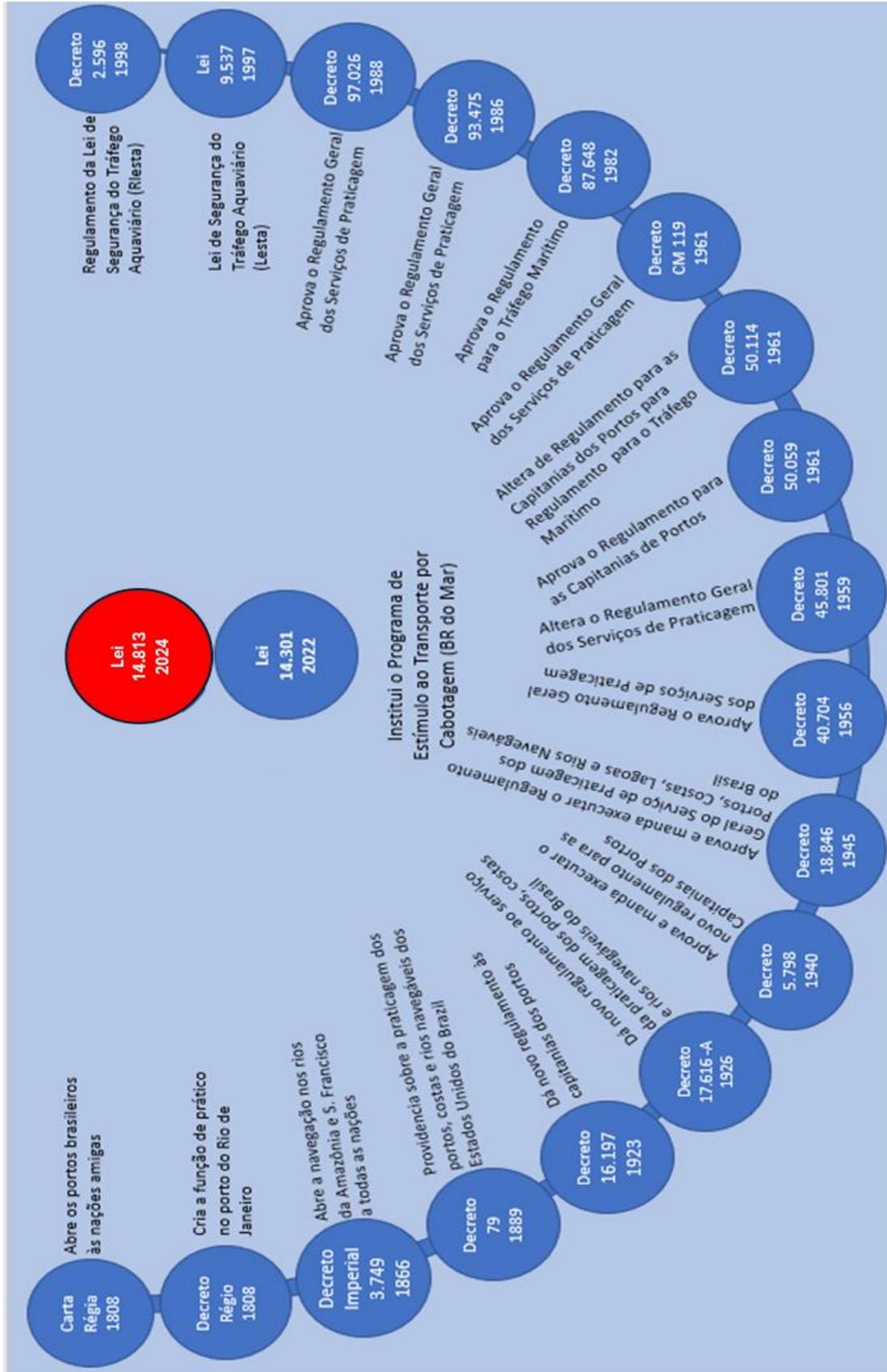
Nesse ponto, importante debate surge no que se refere ao uso de meios marítimos não-tripulados, bem como dos chamados “portos inteligentes” (*smart ports*). Isso porque se discute se o profissional prático teria reduzida sua importância nesse cenário de extrema automatização, chegando-se, mesmo, à desnecessidade de pessoas trabalhando nos passadiços dos chamados navios autônomos ou embarcações autônomas (Souza; Miranda; Braga, 2018; Oliveira; Vaz; Silva, 2019; Arend; Almeida; Oliveira, 2022; Boavitsis; Vlachos, 2022; Falcão, 2022a; Faria; Costa; Maia, 2022; Kurt; Aymelek, 2022; Heikkilä *et. al.*, 2024).

Embarcação autônoma é o termo usado para designar a embarcação que tem alguma capacidade de operar independentemente de um operador humano. A IMO classifica esse modelo como embarcações marítimas de superfície autônomas (MASS). A autonomia abrange todo o espectro de funcionamento da embarcação, desde a integração automatizada do sensor até a tomada de decisão controlada por um computador.

Tais características permitem a redução de custos operacionais, de forma direta, pela restrição ou ausência da tripulação, o que reduz ou afasta em definitivo os custos com remuneração de pessoal. Também contribui para a redução de custos, de forma indireta, na medida em que a embarcação deixa de ter compartimentos para atender às necessidades de bem-estar humanas (Arend; Almeida; Oliveira, 2022, p. 28).

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 (Castro Júnior; Pasold, 2016; Oliveira, A., 2021; Açik; Atacan, 2022; IMPA, 2022; Joaquim *et. al.*, 2024).

Figura 2 - Marcos normativos da regulação da praticagem no Brasil



Elaboração: autor (2024).

Estudo realizado pela Universidade de São Paulo (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 práctico a bordo do navio, tendo sido ainda mais reduzida quando da presença de um práctico adicional (Lopes; Mumme; Novaes, 2019; Abreu, 2021).

As entidades de praticagem do Brasil, importante ressaltar, associam-se aos esforços das autoridades públicas e da iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento de novas tecnologias voltadas para a segurança da navegação. É o caso dos estudos de implantação da navegação eletrônica integrada (*e-Navigation*) e do desenvolvimento da *Portable Pilot Unit* (PPU), pela empresa *Navigandi*, em conjunto com a praticagem de Pernambuco e pesquisadores da USP (Barbosa; Silveira, 2022; Pires *et. al.*, 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, que 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 cinco trechos de praticagem facultativa, localizadas nos Estados do Amapá (AP), do Pará (PA), do Maranhão (MA), de Sergipe (SE) e da Bahia (BA).

Em geral, aqueles que argumentam em prol da priorização da segurança da navegação e da proteção ambiental, se remetem a casos notórios de grandes danos ambientais decorrentes de acidentes com navios que não contavam com práctico a bordo, em zonas de praticagem facultativas, como foi o caso do navio-tanque *Exxon Valdez*, no Alasca, em 1989.

Ao que tudo indica, faltou conhecimento específico das características e particularidades da navegação naquela região. As correntes locais sofrem influência do degelo, em determinadas épocas do ano, e ganham força quando passam pelos caminhos estreitos daquela parte do Alasca.

O conhecimento faltante, nesse caso, extrapolava a formação do comandante e de seus oficiais de náutica. Quando há particularidades locais e a navegação ocorre próxima a perigos em terra ou submersos, o comandante deve ser assessorado por um profissional (prático) do lugar (Pimenta, M., 2017, p. 22).

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

Trata-se de discussão superada com a edição da Lei 14.813/2024, que definiu como privada a natureza jurídica do serviço de praticagem. Entretanto, o conhecimento do assunto se mostra relevante no sentido de esclarecer que não há oposição entre a natureza jurídica privada

e o estabelecimento de uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem. Os estudos seguiram por duas linhas principais e uma alternativa: natureza privada ou natureza pública; ou, alternativamente, natureza híbrida ou “bifronte”, em parte privada e em parte pública.

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, pelas entidades de praticagem, 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 (Santos, E., 2013; Falcão, 2021; Chagas, 2022; Ribeiro, 2024; Senna; Corteletti, 2024).

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, ao mesmo tempo em que se configura como medida voltada à proteção ambiental. Tratar-se-ia, essencialmente, de um serviço público, ainda que prestado por meio de particulares (Silva, M., 2014; Jankovski, 2015).

Por fim, uma terceira linha de entendimento, intermediária, argumenta que o serviço de praticagem teria uma natureza híbrida (ou “bifronte”), parte privada e parte pública, sendo função pública exercida pela iniciativa privada. Não seria serviço público em sentido estrito, mas função do Estado, exercida por agentes públicos que não são servidores públicos em sentido estrito e nem trabalhadores autônomos. O prático, inclusive, teria competência fiscalizatória no sentido de averiguar se há deficiências técnicas do navio ou tripulação (Fragoso, 2008; Jankovski, 2015; Storch; Quiroga Obregón, 2019; Alcântara, 2021).

De qualquer forma, ainda que o serviço de praticagem possa ser considerado uma iniciativa puramente privada, não há oposição a que seja um mercado regulado. 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 (Castro Júnior, 2021, p. 26-27).

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

A importância da regulação estatal dos diferentes aspectos das atividades marítimas reside, primariamente, na garantia da segurança da navegação. No Brasil, a competência para regulação do serviço de praticagem, técnica e econômica, é deferida à Autoridade Marítima (AM), que a exerce por meio da Diretoria de Portos e Costas (DPC). Essa competência é exercida com excelência, sendo baixo o índice de acidentes verificados, em geral sem gravidade (Haurelhuk, 2017; Almeida, 2022a; Falcão, 2022b).

A 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. 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, 1997c; 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 Representantes com atribuições ligadas 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 (ComDN). 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 A (MB, 2022).

Os principais normativos que subsidiam a regulação técnica do serviço de praticagem são as chamadas Normas da Autoridade Marítima (Normam), expedidas pelos RAM. Entre as normas expedidas pela DPC, destaca-se Normam 311, que trata, especificamente, da regulação técnica do serviço de praticagem. Outra norma relevante da DPC é a Normam 302, que trata dos Inquéritos Administrativos sobre Acidentes e Fatos da Navegação (IAFN). Entre as normas expedidas pela DHN, destaca-se a Normam 602, que trata do serviço de tráfego de embarcações (VTS), sistema muito relacionado ao serviço de praticagem (AM, 2023a; 2023b; 2023c).

Além das normas expedidas pelos RAM, são também relevantes as portarias e ordens de serviço expedidas tanto pelos RAM quanto pelos AAM. Estas tratam de assuntos mais quotidianos e repetitivos, relativos aos assuntos diários da regulação da praticagem. Os ComDN, assim como o diretor da DPC, CPs, CFs, DLs e AGs expedem regularmente

documentos dessa natureza, fazendo ver o exercício permanente da regulação técnica da praticagem pela AM brasileira.

Finalmente, vinculada ao tema da regulação técnica da praticagem está o da responsabilidade do prático no desempenho de sua atividade. No centro da discussão está a discussão sobre os limites da responsabilização administrativa e da responsabilização civil que devem recair sobre o profissional da praticagem no contexto de sua atribuição fundamental de assessor do comandante do navio quando da realização de manobras ou navegação em zonas de praticagem (Pimenta, M., 2007; Lima Filho, 2021)

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

A regulação econômica constitui tema de grande importância na literatura acerca do serviço de praticagem. Sua importância elevou-se após a entrada em vigor da Lei 14.301/2022, que instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, conhecido como “BR do Mar”. Discute-se se ao lado da regulação técnica, exercida pela AM, deveria haver, paralelamente, uma regulação dos aspectos econômicos do serviço de praticagem (Brasil, 2022).

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 (Rua, 1998; Souza, 2003; Weber, 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 para 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, F., 2005; BID, 2007).

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; Mankiw, 2006; Almeida, 2022b).

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 considerados essenciais ao ponto de justificarem uma interferência moderada e pontual do poder público. É o caso das políticas públicas de regulação, em que o Estado regula a 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 e da busca de resultados permanentes ou de longo prazo (Frey, 2000; Souza, 2006).

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 sujeito apenas às leis do mercado, sobretudo na presença de falhas que denotam mercados de concorrência imperfeita (Almeida, 2022c).

A literatura favorável à regulação econômica sobre o serviço de praticagem alude, ainda, ao monopólio na prestação do serviço e ao poder de mercado das entidades de praticagem. Essa característica monopolista, associada à obrigatoriedade da contratação do serviço, geraria um poder de mercado em favor das entidades de praticagem, que poderiam impor preços mais elevados ao tomador do serviço, que não teria possibilidade real de negociação (Marques, 2016; Resano; Souza, 2023; Faria, 2024).

Por outro lado, a literatura contrária à regulação econômica procura sustentar que o serviço de praticagem não constitui um monopólio e nega a detenção de poder de mercado pelas entidades de praticagem, em geral, recorrendo à obrigatoriedade da prestação do serviço pelo prático em qualquer circunstância (Pula, 2010; Oliveira, C., 2017; Pimenta, L., 2019; Falcão, 2022b).

Entretanto, apesar da argumentação contrária, cediço é que a existência de um monopólio, natural ou artificial, cria tendência à formação de preços mais elevados do que aqueles que seriam obtidos em ambiente de efetiva negociação (Wonnacott, 1994; Rossetti, 2016; Mankiw, 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 falta de uma efetiva regulação econômica 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 (Estevez, 2016; Rezende, L. 2021; Almeida, 2023b).

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).

### ***2.2.5 Preços do serviço de 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. A literatura sobre o assunto se divide em duas linhas de entendimento principais, opostas uma à outra.

A primeira linha de entendimento 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 linha de entendimento, 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”, definido como:

[...] 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) (CNI, 2021).

De acordo com esta segunda linha de entendimento, 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, seriam fixos ou não-passíveis de controle, o que levaria os armadores a forçar a redução dos preços de praticagem não com a intenção de reduzir o “Custo Brasil”, mas, de aumentar ainda mais a sua margem de lucro (Conapra, 1997; Miguel Filho, 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, não é apenas a tradição que explica a ênfase no transporte marítimo, mas, também, a evolução social, econômica e política das sociedades, que se tornaram cada vez mais dependentes do comércio pelo mar (Vieira *et al.*, 2015; Carvalho, A., 2018; Marcial *et al.*, 2021; Santos, T., 2021; Neves; Gonçalves, 2022).

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 (Carvalho, M., 2023; Dagnoni, 2024; Pereira; Silveira Jr., 2024).

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, como por exemplo, na China, na Espanha e nos Estados Unidos, em que a regulação econômica se destaca como fator relevante e desponta como possível *benchmark* (Bonde; Muhlenkamp; Trautwein, 2000; Dibner, 2008; Silva *et al.*, 2016; Aritua *et al.*, 2022; Camarero; Cancela; Verdesoto, 2022).

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

No que se refere à teoria da agência, a revisão de literatura, em síntese, permite identificar quatro conceitos diretamente aplicáveis à análise da regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil: principal, agência, *stakeholder* e assimetria de informação.

A assimetria de informação, em especial, faz com que as discussões travadas não incorporem todas as possibilidades, afastando possíveis decisões melhores do que as que são ao final tomadas. Para a presente pesquisa, assume-se, como hipótese, a existência de assimetria de informação entre os Estado brasileiro e as agências, além dos *stakeholders*.

No que se refere à regulação do serviço de praticagem no Brasil, por sua vez, a revisão de literatura descortina a prevalência atual de duas linhas de entendimento principais. A primeira linha de entendimento principal trata a praticagem como atividade de natureza essencialmente privada, associada à ideia de liberdade econômica. 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.

Essa discussão sobre a natureza do serviço de praticagem pode ser considerada superada, vez que a Lei 14.813/2024, ao introduzir alterações na Lesta, expressamente reconheceu a natureza privada do aludido serviço, no Brasil.

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.

A prestação do serviço de praticagem, no Brasil, em regime de monopólio e com detenção de poder de mercado pelas entidades de praticagem foi confirmada por estudos e análises do TCU, do BNDES e da UFRGS, entre outras instituições.

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.

Não há conclusão sobre o caráter excessivo ou módico dos preços do serviço de praticagem, no Brasil.

A revisão de literatura abre espaço, assim, para a discussão acerca das características da regulação técnica e da regulação econômica estabelecida pela Lesta, a partir das modificações introduzidas pela Lei 14.813/2024 e, também, para o debate quanto aos riscos envolvidos na modificação do modelo regulatório atual.

### 3. METODOLOGIA

A presente pesquisa é do tipo **aplicada**, quanto aos fins propostos, além de **bibliográfica, documental e de campo**, quantos aos meios de investigação utilizados. **Aplicada** porque motivada por problemas concretos e voltada para a proposição de recomendações, com caráter *policy-oriented*. Bibliográfica, por se valer de revisão bibliográfica em suporte a suas conclusões. Documental, por incluir a análise de leis, resoluções, portarias e outros documentos oficiais. De campo, por haver sido conduzida “no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo”, notadamente a Diretoria de Portos e Costas (DPC) e o Conselho Nacional de Praticagem (Conapra). A tipologia da pesquisa segue a proposta de Vergara (Quadro 2).

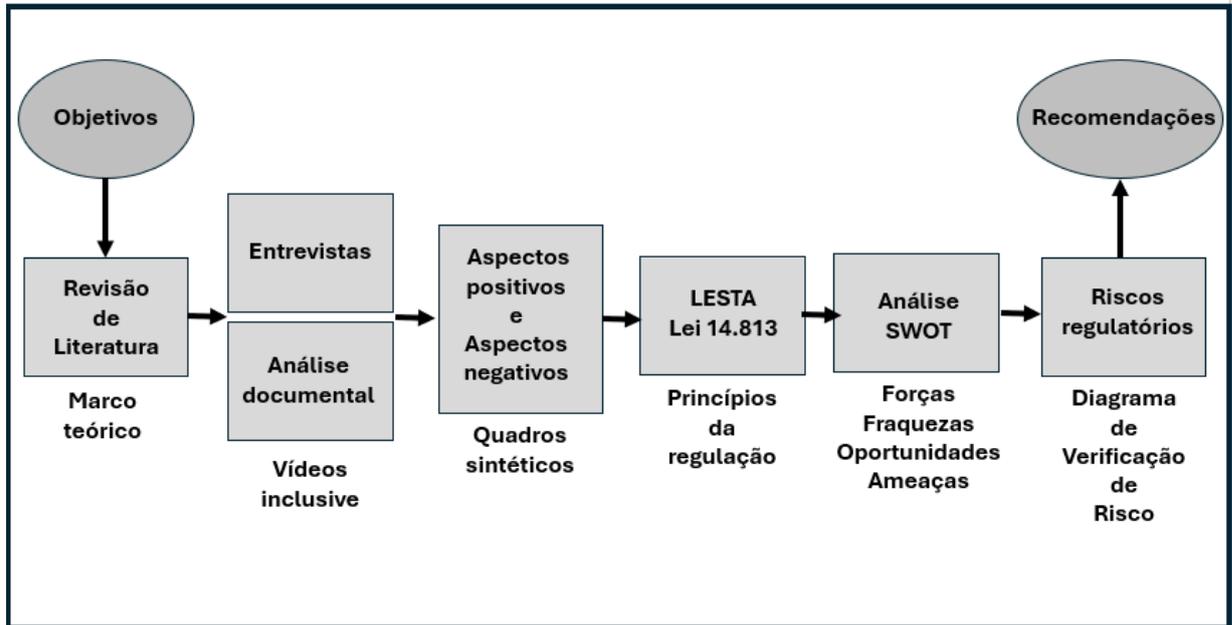
**Quadro 2 – Tipologia da pesquisa científica**

Quanto ao fins	Quantos aos meios de investigação
<b>Aplicada</b>	<b>Bibliográfica</b>
Descritiva	<b>De campo</b>
Explicativa	De laboratório
Exploratória	<b>Documental</b>
Intervencionista	Estudo de caso
Metodológica	<i>Ex post facto</i>
	Experimental
	Participante
	Pesquisa-ação
	Telematizada

Fonte: Vergara, 1998; Vergara, 2005.

A sequência metodológica, iniciada com a elaboração do marco teórico e finalizada com a apresentação de propostas de recomendações seguiu o fluxo mostrado na Figura 3:

**Figura 3 – Sequência metodológica**



Elaboração: autor (2024).

A coleta de 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 econômica do serviço de praticagem.

Para as decisões metodológicas de natureza geral foram usadas como referências as obras de referência nos estudos de metodologia. Essas obras trataram do (i) processo de pesquisa científica, em seus aspectos mais gerais (Sampieri; Collado; Lucio, 2006; Kuhn, 2011; Powner, 2015); das (ii) técnicas de coleta e tratamento de informações (Pardinas, 1999; Lakatos; Marconi, 2003; Blaxter; Hughes; Tight, 2008); e da (iii) escrita de textos de natureza científica (Eco, 2007; Ecartot *et.al.*, 2015; Fecap, 2021).

Como bibliografia de apoio metodológico específica para o uso de técnicas do método qualitativo, foram usadas referências que tratam de entrevistas, análise textual, análise documental e tipologia metodológica, entre outros aspectos (Godoy, 1995; Vieira; Zouain, 2004; Flick, 2009).

Citações e referências seguem o padrão previsto nas Normas Brasileiras ABNT NBR 10520 2002 (ABNT, 2023) e ABNT NBR 6023 2018 (ABNT, 2018a), da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A revisão da literatura tratou de obter e recompilar a informação relevante existente acerca da teoria da agência e da regulação do serviço de praticagem no Brasil. A síntese

elaborada permitiu construir uma visão abrangente das discussões travadas acerca da regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil.

A revisão de literatura foi do tipo narrativa e sintética, considerando-se o contexto clássico dos três tipos de revisão de literatura, a saber, revisão narrativa, revisão integrativa e revisão de sistemática. A revisão narrativa viu-se mais adequada para a análise desenvolvida, a qual teve como propósito descrever e discutir o estado atual das pesquisas sobre a regulação do serviço de praticagem no Brasil, por meio da identificação de temáticas recorrentes, do apontamento de possíveis novas perspectivas e da geração de orientações para a pesquisa futura do assunto (Vosgerau; Romanowski, 2014; UFRN, 2021).

Como critérios básicos de seleção, adotaram-se a *pertinência temática* e a *atualidade da informação*. O foco da revisão manteve-se na identificação e descrição dos aspectos principais da regulação do serviço de praticagem no Brasil, de maneira a não apenas evidenciar a literatura disponível, o que foi feito mediante sua clara identificação, mas, também, a permitir uma *síntese* dos conhecimentos existentes acerca desses mesmos aspectos (Knopf, 2006; UNESP, 2015).

Os textos da revisão de literatura foram obtidos 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.

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. Com essa finalidade, as seguintes etapas metodológicas foram realizadas:

- 1) **Localização** dos vídeos das audiências públicas do Tribunal de Contas da União (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** das entrevistas semiestruturadas com os entrevistados, de forma presencial, em dependências da escolha dos entrevistados ou de fora remota, utilizando o *software MS Teams*;
- 4) **Categorização** dos informantes presentes às audiências públicas e dos entrevistados quanto ao segmento institucional ou organizacional representado;
- 5) **Transcrição** e registro de conteúdo das partes essenciais das audiências públicas e das entrevistas realizadas, bem como do conteúdo dos documentos e outros dados primários coletados;
- 6) **Seleção** dos principais tópicos de discussão contidos nas audiências públicas, nas entrevistas realizadas, nos documentos e outros dados primários coletados;
- 7) **Codificação** dos tópicos de discussão, para viabilizar o tratamento sistematizado das informações.
- 8) **Organização** temática dos tópicos de discussão, havendo essa organização contemplado 6 (seis) temas, cada um dos quais vinculados às seções da pesquisa e aos objetivos específicos, a saber: a) Argumentos a favor e contra a regulação econômica; b) Projeto de Lei 757/2022; c) Lei 14.813/2024: regulação econômica não-implementada; d) Análise SWOT; e) Riscos Regulatórios; e f) Recomendações;
- 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 de regulação econômica para o serviço de praticagem no Brasil.

As **entrevistas** foram realizadas de maneira semiestruturada, isto é, com perguntas pré-definidas às quais poderão adicionadas outras de acordo o desenvolvimento dos encontros com os entrevistados. Três foram os critérios escolhidos para definição dos entrevistados:

(1) Critério funcional: Autoridade Marítima + Antaq + Praticagem, agente regulador o primeiro, agente participante da regulação o segundo e agente regulado o terceiro, isto é, os agentes direta e funcionalmente interessados na regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil.

(2) Critério histórico: participantes das audiências públicas no Congresso e TCU, o que inclui os armadores, isto é, *stakeholders* que vêm tendo, ao longo do tempo, em especial a partir de 2019, ativa participação no esforço de construção da regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil.

(3) Critério de encadeamentos sucessivos, também conhecido como de “informante-chave” ou, ainda, “bola de neve”, em que a cada entrevista, novos entrevistados vão sendo sugeridos e contactados.

O ponto de saturação das entrevistas, isto é, o momento a partir do qual as respostas começaram a ficar repetitivas e se puderam considerar suficientes as entrevistas realizadas, foi balizado a partir da observação de campo e da bibliografia de apoio metodológico selecionada. A bibliografia metodológica selecionada, expressamente, considera entre 20 (vinte) e 30 (trinta) entrevistas como adequadas para saturar uma determinada categoria analítica.

A respeito das entrevistas, Creswell [...] considera que entre 20 e 30 entrevistas são suficientes para saturar categorias, ainda que não fundamente essa afirmativa (Soneira, 2006, p. 156).

As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas por meio de roteiros que receberam ajustes de acordo com o enquadramento de cada entrevistado. As entrevistas foram presenciais, sempre que possível, por videoconferência quando impossível a relação presencial, ou foram substituídas por questionários abertos, quando necessário. A identificação e qualificação dos entrevistados está apresentada de maneira a evidenciar sua vinculação com a pesquisa, mas os trechos citados das entrevistas têm resguardada a identidade, para não os expor pessoalmente (Apêndice A).

O único entrevistado identificado nas citações respectivas é o Diretor de Portos e Costas (DPC). Isso porque a DPC é definida expressamente nas *Normas da Autoridade Marítima para*

o *Serviço de Praticagem* (Normam 311) como órgão regulador do serviço de praticagem. Sendo agente regulador normatizado, não é o caso de lhe atribuir sigilo às opiniões e percepções.

Para a identificação dos riscos regulatórios associados à regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil usou-se a metodologia da análise SWOT, de *strengths* (forças); *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças). A escolha da técnica de Análise SWOT para o presente caso, e não outra técnica, como o mapa de processo ou o *balanced-scorecard*, se dá pelo seguinte (Gürel; Tat, 2017):

- a) a análise realizada na presente pesquisa é ampla e voltada para a identificação dos macroaspectos da regulação do serviço de praticagem no Brasil, e a técnica SWOT se mostra mais apropriada a esse respeito;
- b) a análise realizada enfatiza o componente interacional das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, e esse componente interacional é mais evidenciado na técnica SWOT do que em outras técnicas analíticas;
- c) a técnica SWOT favorece a identificação de respostas simples e objetivas para a superação das fraquezas e proteção contra as ameaças, o que se vincula diretamente às recomendações objeto da presente pesquisa; e
- d) a técnica SWOT se mostra mais adequada do que outras técnicas para a realização de análises iniciais de modelos de comportamento, programas e projetos, sendo a mais indicada para trabalhos de caráter inicial e originário.

A combinação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, permite a identificação dos riscos regulatórios na regulação do serviço de praticagem no Brasil. Esses riscos foram formulados e plotados na forma de diagrama de verificação de riscos (DVR), para conhecer adequadamente o nível de risco, a partir da probabilidade de sua ocorrência e do seu impacto. Na bibliografia selecionada de suporte teórico à análise SWOT proposta encontram-se obras:

- (i) voltadas ao entendimento geral da técnica de Análise SWOT (Røvik, 2002; Helms; Nixon, 2010; Gürel; Tat, 2017);
- (ii) críticas à técnica de Análise SWOT (Milliot, 2019; Vlado; Chatzinikolaou, 2019);
- (iii) voltadas ao aspecto operacional, essencialmente prático, da Análise SWOT (Toivanen; Lahti; Leino-Kilpi, 1999; Blake *et. al.*, 2003; Quezada *et. al.*, 2019; Coman);
- (iv) referentes à chamada Análise SWOT Cruzada ou *Cross-SWOT* (Weirich, 1982; Cruz; Nascimento; Silva Neto, 2020; Miura *et. al.*, 2021); e
- (v) voltadas, especificamente, para a análise e gestão de riscos no campo dos estudos marítimos (Didenko; Cherenkov, 2018; Praetorius; Sellberg, 2022).

Fundamentais para a operacionalização da presente pesquisa foram as referências *ABNT NBR ISO 31000 2018: gestão de riscos – diretrizes* (ABNT, 2018b); *Análise SWOT e diagrama de verificação de riscos aplicados em auditorias* (TCU, 2010); e *Manual de gestão de riscos do TCU* (TCU, 2020).

No contexto da Análise SWOT desenvolvida, primeiramente, foram definidos os grupos de *stakeholders* com interesses envolvidos na eventual regulação econômica do serviço de praticagem. Foi obtido pelo menos um representante de cada grupo de *stakeholder* para ser entrevistado, ficando a configuração como a seguir:

**Acadêmicos:** dois (2) entrevistados, indiretamente interessados na regulação do serviço de praticagem, com importante contribuição para a pesquisa realizada.

**Autoridade Marítima:** cinco (5) entrevistados, sendo um deles o então Diretor de Portos e Costas, VA Sérgio Renato Berna Salgueirinho, diretamente interessados na regulação do serviço de praticagem, sendo a DPC a atual reguladora técnica e econômica, prevista em lei.

**Agência Nacional de Transportes Aquaviários:** três (3) entrevistados, diretamente interessados na regulação do serviço de praticagem, sendo a Antaq, atualmente, participante secundária na regulação econômica do serviço de praticagem.

**Conselho Nacional de Praticagem:** dois (2) entrevistados, sendo um deles o próprio presidente do Conapra Ricardo Augusto Leite Falcão e o outro o presidente da Fenapráticos e ex-presidente do Conapra Gustavo Henrique Alves Martins, diretamente interessados na regulação do serviço de praticagem.

**Tomadores do serviço:** sete (7) entrevistados, aí incluídos armadores, afretadores, representantes de terminais e agentes de logística, diretamente interessados na regulação do serviço de praticagem

**Poder legislativo:** um (1) entrevistado, o deputado federal Alexis Fonteyne, diretamente envolvido nas discussões legislativas acerca da regulação do serviço de praticagem.

**Órgãos de infraestrutura:** um (1) entrevistado, o Diretor do Departamento de Navegação e Hidrovias (DNHI/SNPTA), diretamente interessado na regulação do serviço de praticagem.

O trato de todo o material disponível, inclusive as entrevistas, permeou inicialmente as seções “Argumentos a favor e contra a regulação econômica”; “Projeto de Lei 757/2022” e ‘Lei 14.813/2024: regulação econômica sem implementação efetiva”. Dessa análise resultaram diversos aspectos positivos e negativos referentes a cada tema, os quais foram agrupados em

quadros para melhor visualização e compreensão. Esses aspectos positivos e negativos foram transportados para a seção “Análise SWOT”.

A seção “Análise SWOT”, então, partiu dos aspectos positivos e negativos identificados nas seções anteriores e determinou as forças (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*), inerentes ao estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil.

Na seção “Riscos regulatórios”, as fraquezas e ameaças que não hajam sido compensadas por forças e oportunidades, serviram como suporte à formulação dos riscos inerentes a uma eventual regulação econômica da praticagem. Nesta seção, também, foi elaborado o Diagrama de Verificação de Riscos (DVR).

Para fins de validação da análise de riscos, o DVR foi submetido à crítica da DPC, na condição de ente regulador, técnico e econômico, do serviço de praticagem, além de potencial órgão destinatário das recomendações formuladas. A DPC não apresentou oposição à continuidade da pesquisa.

Na seção “Recomendações” foram propostas possíveis medidas destinadas ao tratamento ou à gestão dos riscos regulatórios, fundamentadas nas características dos riscos regulatórios avaliados, em especial, visando à eliminação, à diminuição e ao monitoramento das fraquezas e ameaças que fazem surgir os riscos. Para melhor fundamentar as recomendações, adotou-se a técnica de Análise SWOT Cruzada (*Cross-SWOT*).

#### 4. ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA A REGULAÇÃO ECONÔMICA

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”. Despontou, naquele 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 que acabou ocorrendo com a edição da Lei 14.813/2024, que alterou a Lesta. Os argumentos a favor e contra a regulação econômica do serviço de praticagem, em torno dos quais girou aquela discussão, são a seguir tratados.

##### 4.1 Argumentos a favor da regulação econômica do serviço de praticagem

Posicionamentos favoráveis à regulação econômica do serviço de praticagem foram endossados pelos principais órgãos governamentais envolvidos, a saber, o então Ministério da Infraestrutura (Minfra), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a Autoridade Marítima (AM). Os argumentos favoráveis à regulação econômica do serviço de praticagem incluíram, fundamentalmente:

- a) Monopólio na prestação do serviço;
- b) Reforço do caráter monopolista pela ERU;
- c) Necessidade do árbitro imparcial;
- d) Preços elevados e impacto no “Custo Brasil”; e
- e) Adequação ao *benchmark* internacional.

##### 4.1.1 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 ANOp, sinalizou o seu caráter monopolista, sem que houvesse instituição dedicada a regulá-la do ponto de vista econômico. Essa característica de monopólio não-regulado, associada à obrigatoriedade legal de contratação do serviço de praticagem, proveria as entidades de praticagem de um poder de mercado que desequilibraria as negociações entre os prestadores e os tomadores do serviço de praticagem, levando à possível prática de preços injustificadamente elevados.

Quando se analisam os modelos de praticagem no mundo, o fato de se necessitar alguém que conheça o porto, suas correntes, seus riscos, sempre se reconhece a importância do prático. Mas, a praticagem no Brasil está organizada como uma reserva de mercado quase colonial em que uma associação, na prática um clube extremamente fechado, domina as negociações, com total poder de mercado (Entrevista).

As conclusões do TCU tiveram o respaldo do posicionamento da AM, manifestado pela DPC quando da expedição de resposta à diligência do órgão de controle externo. Na ocasião, ao mesmo tempo em que ressaltou a qualidade do serviço prestado pelos práticos brasileiros, a AM considerou a possibilidade de ocorrência de preços acima do normal e concordou que a distorção nos preços praticados demandaria a adoção de uma regulação econômica do serviço de praticagem.

**Ofício 20-020/DPC, de 13/1/2020. Resposta a diligência do TCU.**

A praticagem do país é reconhecida pelos diversos atores como prestadora de um serviço de qualidade. Por outro lado, os preços em vigor são considerados elevados por esses mesmos atores, inferindo-se que esta distorção pode ser retificada pela adoção de uma regulação econômica por órgão competente.

A regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima sobre o serviço de praticagem viabiliza a prestação do mesmo de modo eficiente, seguro, contínuo e com qualidade, reconhecendo que ajustes em alguns processos aprimorarão ainda mais a nossa atuação (AM, 2020, p. 1).

Aliada ao tema da falta de regulação econômica, a questão da transparência é particularmente crítica, porque sua não-implementação incorre na negação de um dos mais importantes princípios a serem garantidos, com vistas ao bom funcionamento de qualquer modelo regulatório. Foi o caso, por exemplo de termos particulares de conciliação celebrados no bojo do processo administrativo 63012.000610/2012-36, instaurado no âmbito da Autoridade Marítima para dar cumprimento ao processo judicial 2011.51.01.012933-5-11ª VF.

**Termo particular de conciliação. Processo administrativo 63012.000610/2012-36.**

As partes se obrigam a manter o mais absoluto sigilo com relação a toda e qualquer informação, conforme abaixo definida, inerente ao presente Termo e ao Termo Particular de Conciliação entregue na Diretoria de Portos e Costas da Marinha, a partir desta data, devendo ser tratada como informação sigilosa (AM, 2012c, p. 2)

**Ofício 08-67/DPC, de 10/7/2012. Processo judicial 2011.51.01.012933-5-11ª VF.**

Deverá ser considerada como informação confidencial, toda e qualquer informação escrita ou oral revelada à outra Parte, durante as reuniões mantidas e nas tratativas para a celebração do presente instrumento, contendo ela ou não a expressão “confidencial” (AM, 2012b).

De se destacar que a AM sempre manteve estrito respeito às discussões travadas acerca do serviço de praticagem no Poder Judiciário, inclusive sobrestando seus próprios processos administrativos até manifestação judicial definitiva, como foi o caso das discussões sobre os preços de praticagem no Estado do Espírito Santo (ZP-14), no bojo do processo administrativo 63012.002156/2010-96/DPC (AM, 2010a).

Nesse contexto de monopólio na prestação do serviço de praticagem, argumentaram 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 afirmaram tratar-se de uma negociação desequilibrada, dominada pelas entidades de praticagem e que os deixaria à mercê

das imposições daquelas entidades, em especial diante da inexistência de uma agência mediadora e solucionadora de conflitos (CN, 2022a; 2023a; 2023c; TCU, 2022b).

A situação de monopólio na prestação do serviço de praticagem, confirmada nos trabalhos de ANOp do TCU, também foi endossada por outros órgãos e entidades da Administração Pública, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

A praticagem é uma atividade que exige uma intervenção do poder público, por assumir características de bem público. A regulação, por meio de uma concessão do órgão competente (Autoridade Marítima) deveria buscar maneiras de diminuir o poder de mercado existente, relacionados às características monopolísticas do serviço, conforme ressaltado também pela jurisprudência do CADE (CADE, 2018, p. 30-31).

As alterações promovidas pela Lesta por meio da Lei 14.813/2024 previram o exercício da regulação econômica, mas apenas formalmente. Não se pode falar de uma efetiva regulação econômica introduzida pelo novo texto legal, vez que a referida previsão não contemplou, entre outros, o princípio da transparência.

Em síntese, o caráter monopolista verificado na prestação do serviço de praticagem consistiria no principal argumento em favor de sua regulação econômica. Independentemente da discussão acerca do quanto o custo da praticagem afetaria a cadeia logística, persistiria a noção econômica de que qualquer custo gerenciável deveria 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. O novo texto da Lesta, contudo, embora prevendo a regulação econômica pela AM, não o fez de maneira efetiva, permanecendo o serviço de praticagem, na prática, uma atividade econômica não-regulada.

#### ***4.1.2 Reforço do caráter monopolista pela ERU***

Entre os mais importantes argumentos apresentados por aqueles favoráveis à regulação econômica do serviço de praticagem estaria, 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 ou reforçaria ainda mais o monopólio existente 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 daquele serviço.

A ERU cria um monopólio na prestação do serviço de praticagem, na medida em que o serviço é distribuído equitativamente e sequencialmente pelos diversos práticos em uma mesma ZP. O sistema favorece a distribuição automática e a certeza da prestação do serviço e a definição, pelas entidades de praticagem, de preços sempre muito altos (Entrevista).

Essa noção foi compartilhada pela AM. De acordo com o então Diretor da DPC, a regulação econômica do serviço de praticagem seria necessária, como um devido complemento à regulação técnica. Mais ainda, reconheceu que a adoção irrestrita da ERU, necessária à segurança, de fato, importaria 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 (Salgueirinho, DPC, entrevista).

Entretanto, a Autoridade Marítima nunca entendeu ser o caso de se desfazer da ERU. Muito ao contrário, a AM considera a ERU o mais importante instrumento de regulação técnica do serviço de praticagem, com foco na segurança da navegação.

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 (Salgueirinho, DPC, entrevista).

No que se refere à ERU, as alterações promovidas na Lesta pela Lei 14.813/2024 terminaram, na prática, por reforçar ainda mais o caráter monopolístico verificado na prestação do serviço de praticagem. Antes prevista em normativos infralegais regidos pela Autoridade Marítima, a ERU passou a ter previsão legal, reduzindo enormemente a autonomia da AM sobre o mais importante instrumento da regulação técnica exercida.

Em síntese, a adoção irrestrita da ERU é considerada, pela AM, essencial à segurança da navegação, mas não incompatível com a regulação econômica. A própria AM sempre afirmou 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. Não foi, contudo, o resultado trazido pelas alterações introduzidas pelo texto legal da Lesta, que, ao elevarem a ERU à estatura legal, não somente não induziram uma regulação efetiva dos aspectos econômicos do serviço de praticagem, como ainda reduziram a autonomia da AM na gestão de seu principal instrumento de regulação técnica.

#### **4.1.3 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.

As alterações promovidas na Lesta pela Lei 14.813/2024 definiram que o papel de árbitro deva ser exercido pela Autoridade Marítima, por intermédio da DPC. Na prática, nada mudou em relação à situação anteriormente vigente e a arbitragem estabelecida pela nova regra ainda se viu mais tolhida do que antes, vez que o agente regulador, agora, deverá levar em consideração um parecer consultivo emitido por uma comissão que, de forma muito *sui generis*, inclui as próprias partes em disputa, o que não é usual em qualquer procedimento judicante, seja público ou privado, muito fragilizando a capacidade decisória do ente regulador, e dando ensejo à possibilidade de que outros setores demandem uma regulação igualmente fragilizada (CN, 2022a; 2023a; 2023c; TCU, 2022b).

Em síntese, a falta de um árbitro imparcial para as questões ligadas aos preços do serviço de praticagem sempre foi percebida com um tema importante a ser tratado pela eventual regulação econômica. A nova redação da Lesta define que a Autoridade Marítima exercerá esse papel de árbitro imparcial, mas de forma muito restrita, vez que deverá levar em consideração um parecer consultivo emitido por comissão integrada pelas partes eventualmente em contenda.

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

Os preços elevados do serviço de praticagem e o seu impacto no “Custo Brasil” constituem argumentos em favor de uma efetiva regulação econômica dessa atividade que, embora seja amplamente aceita como essencial para a segurança da navegação, é frequentemente criticada por impor ônus financeiro acima do razoável ao transporte marítimo no Brasil. É um argumento intimamente ligado aos argumentos do monopólio na prestação do serviço e da detenção de poder de mercado pelas entidades prestadoras do serviço.

Infelizmente, a praticagem no Brasil é mundialmente conhecida pelos seus preços muito elevados, de três a quatro vezes mais cara que nos demais países (Entrevista).

A questão dos preços elevados afetaria, particularmente, a navegação de cabotagem, em que a utilização muito frequente do serviço de praticagem alavancaria o efeito negativo que lhe

é associado. 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 qual os navios usariam muito menos o serviço de praticagem.

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.

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*, de acordo com a Associação de Terminais Portuários Privados (ATP), 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.

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 principais 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, nesse contexto, contaria com um serviço de praticagem muito oneroso, e, em razão disso, navios de cruzeiro deixariam de atuar na Amazônia brasileira.

Com uma maior competitividade dos preços de praticagem, os armadores poderiam dirigir mais navios de cruzeiro marítimo para o Brasil, principalmente na região amazônica, muito carente, levando-lhe mais oportunidades, mais empregos, mais geração de riqueza. Entretanto, essas iniciativas são dificultadas pelos custos de praticagem, que, no Brasil, na Amazônia em especial, são muito elevados. Os valores cobrados pelas manobras e pela navegação de praticagem são incondizentes com a realidade mundial (Entrevista).

São vários os estudos que se posicionam pela prática de preços demasiadamente elevados na prestação do serviço de praticagem, no Brasil. Destacam-se nesse sentido, entre outros estudos, pesquisas e análises conduzidas pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), pelo Centro de Estudos em Gestão Naval da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (CEGN), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pela

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), todos concordantes com a ideia de que os preços da praticagem nos portos brasileiros são bastante elevados em comparação aos preços vigentes nos principais portos de outros países, assim afetando a competitividade dos setores exportadores brasileiros (CEGN, 2008; FGV, 2009; BNDES, 2012; UFRGS, 2013; SAE/PR, 2019).

Entretanto, também é verdade que há estudos que se posicionam em sentido inverso, seja pela noção de que o serviço de praticagem representaria percentual muito pequeno do custo do frete marítimo, seja pela noção de que os preços da praticagem brasileira realmente não seriam tão elevados como reclamam os tomadores do serviço. É o caso de estudos conduzidos pela Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina (FEESC).

O caráter inconclusivo das discussões acerca dos preços cobrados pelo serviço de praticagem no Brasil decorre, entre outros motivos, da falta de transparência na formação desses preços, em especial no contexto atual, em que predominam contratos firmados com cláusulas de confidencialidade entre entidades de praticagem e armadores. Essa falta de transparência é tão prejudicial à análise dos preços quanto à própria ideia de uma efetiva regulação econômica da praticagem.

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”. A regulação, nesse sentido, poderia representar uma oportunidade de aproximação entre os prestadores do serviço, os tomadores do serviço e a realidade do mercado.

A regulação econômica poderá fazer com que os aumentos dos preços sejam contidos pois como somos obrigados a contratar, há por vezes abuso nos índices de reajuste com ganhos reais fora da realidade brasileira (Entrevista).

Em decorrência dos vários debates ocorridos, com forte oposição entre as partes envolvidas, a regulação econômica do serviço de praticagem poderia trazer alguma aproximação entre regulados e mercado, o que seria positivo (Entrevista).

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, mas, ao mesmo tempo, são vistos como razoáveis pelos representantes das entidades de praticagem. O caráter inconclusivo das discussões acerca da real onerosidade dos preços do serviço de praticagem decorre, fundamentalmente, da falta de transparência na formação desses preços. A esse respeito, as alterações promovidas na Lesta pela Lei 14.813/2024 não representaram qualquer avanço, vez que não estabeleceram um só mecanismo de incentivo à transparência na formação dos preços de praticagem, no Brasil.

#### 4.1.5 Adequação ao benchmark internacional

Por fim, outro argumento muito relevante para a adoção de uma efetiva regulação do serviço de praticagem, no Brasil, é o da necessidade de adequação à realidade internacional, em que predominaria a prestação do serviço por entidades privadas, como ocorre nos portos brasileiros, porém com regulação efetiva dos aspectos econômicos envolvidos.

A existência desse *benchmark* internacional voltado para o estabelecimento da regulação econômica do serviço de praticagem está na conclusão à qual chegou o TCU. Ao destacar que, no Brasil, o serviço de praticagem é oferecido em regime de exclusividade, o TCU também ressaltou que, diferentemente do que ocorre nos portos brasileiros, na Europa não seria esse serviço prestado com preços livres, nem com contratos sigilosos (Quadro 3).

**Quadro 3 - Aspectos econômicos da praticagem no Brasil e na Europa**

Portos do Brasil	Portos da Europa
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, 2022c).

Estudo realizado pelo BNDES realmente confirma que, como regra, o serviço de praticagem é prestado em regime de exclusividade, aproximando o *benchmark* internacional do modelo monopolista brasileiro, mas podendo essa exclusividade ocorrer de diversas formas, com a prevalência de modelos regulados do ponto de vista econômico (Quadro 4).

Conclusão semelhante também foi apresentada durante a audiência pública no Congresso Nacional pela ATP. Na ocasião, apresentaram-se informações e dados da própria *European Maritime Pilot's Association* (EMPA, 2016), segundo a qual a esmagadora maioria dos portos da Europa têm a praticagem atuando com base em tarifas reguladas, em que pese a prestação do serviço ter caráter de exclusividade.

O que sempre se mostrou realmente incomum e alheio ao *benchmark* internacional seria o modelo brasileiro, em que o serviço seria prestado com exclusividade por práticos habilitados

e certificados pela AM, em regime de efetivo monopólio, porém sem qualquer regulação efetiva dos aspectos econômicos.

#### Quadro 4 - 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 praticos	<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 Finnpilot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controle de segurança, entre outros fatores, pela FMA</li> </ul>
 Holanda	Associação de praticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas por um comitê da Autoridade Holandesa de Concorrência (NMa)</li> <li>Anualmente os praticos fazem uma proposta, o comitê avalia e define as tarifas, que podem divergir da proposta dos praticos</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 praticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério dos Transportes define tarifas, após consultas aos Secretários de Transportes distritais e praticos (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 praticos	<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, apesar da organização distinta, com regulamentos estaduais, tem-se a prestação do serviço de praticagem similar à do Brasil, por entidades privadas e em regime não-concorrencial, sendo este o motivo pelo qual a então 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 praticos, 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 (USCG).

Há, contudo, nos Estados Unidos, efetiva regulação econômica dos preços de praticagem, exercida pelo *pilotage rate review board*, entidade vinculada aos *board of pilots commissioners*, composta por membros não-práticos, isto é, um modelo de efetiva regulação econômica, em que as tarifas são definidas em ambiente externo às entidades de praticagem.

Em síntese, quanto ao *benchmark* internacional, verifica-se a prestação do serviço de praticagem em regime de monopólio, porém com regulação econômica desse 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 para minimizar as distorções que todo monopólio insere em qualquer atividade econômica. O que tornaria o caso brasileiro *sui generis* seria justamente a prestação do serviço em regime de monopólio, porém sem qualquer regulação econômica. As alterações na Lesta, promovidas pela Lei 14.813/2024, em pouco ou nada contribuíram para a minimização dessas distorções (Quadro 5).

**Quadro 5 – Resumo dos argumentos a favor da regulação econômica da praticagem**

<b>Argumento</b>	<b>Observações</b>
Monopólio na prestação do serviço de praticagem	Natural tendência à elevação de preços nos mercados monopolistas.
Obrigatoriedade de contratação do serviço de praticagem	Juntamente com a adoção irrestrita da ERU gera poder de mercado em favor da praticagem.
Poder de mercado das entidades de praticagem	Desequilibra as negociações entre prestadores e tomadores do serviço, em favor da praticagem.
Falta de transparência nos preços praticados	Torna inconclusivas as discussões sobre os preços do serviço e inviabiliza a própria ideia da regulação econômica.
Adoção irrestrita da ERU	Junto com a obrigatoriedade de contratação, gera poder de mercado em favor da praticagem.
Necessidade do árbitro imparcial	Alterações na Lesta previram a atuação da Autoridade Marítima como árbitro, sem prover, contudo, uma efetiva regulação econômica.
Preços elevados no serviço de praticagem	Caráter inconclusivo das discussões sobre preços, pela falta de transparência.
Impacto da praticagem no “Custo Brasil”	Custos de praticagem são repassados ao consumidor e encarecem as trocas comerciais.
Ambiente institucional favorável à regulação de serviços prestados sem concorrência.	Monopólios, oligopólios e outros mercados de concorrência imperfeita devem ser regulados, de forma a corrigir as imperfeições de mercado.
Adequação ao <i>benchmark</i> internacional	Monopólio na prestação do serviço de praticagem é a regra internacional, porém, acompanhado de regulação econômica.

**Elaboração:** autor (2024).

## **4.2 Argumentos contra a regulação econômica do serviço de praticagem**

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), mas, ao contrário do que se poderia supor, também por alguns tomadores do serviço de praticagem. Não é o caso, portanto, de se dizer que se trata apenas de uma reação de natureza corporativa dos profissionais da praticagem brasileira, muito embora esse componente corporativo, certamente, esteja subjacente ao debate.

Nas audiências públicas realizadas no Congresso Nacional e no TCU, previamente à promulgação da Lei 14.813/2024, a objeção ao estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem contou com o respaldo da categoria profissional dos práticos 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 incluíram, fundamentalmente (CN, 2022a; 2023a; 2023c; TCU, 2022b):

- 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 ERU, segurança da navegação e segurança jurídica da atividade;
- e) Modicidade dos preços do serviço de praticagem no Brasil.

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

Tanto na audiência pública realizada no âmbito do TCU quanto nas realizadas 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 associaria à manutenção do modelo não-regulado. Para manter a qualidade do serviço, portanto, na percepção dos práticos, não deveria ser estabelecida a sua regulação econômica pela AM, pela Antaq ou por qualquer outra entidade.

A praticagem brasileira constituir-se-ia, portanto, no entendimento do Conapra e da Fenapráticos, em modelo a ser seguido, não o contrário. O Brasil teria sido, por exemplo, o primeiro país no mundo a implementar o Curso de Atualização de Práticos (ATPR), previsto na então Normam 12 (atual Normam 311/DPC), desde 2004. 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, 2004), a qual define como parâmetros de bom funcionamento:

- Sinistralidade mínima;
- Independência funcional do práctico;
- Experiência recente do práctico;
- Número limitado de prácticos;
- Divisão equânime da carga de trabalho entre prácticos; e
- 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.

**Figura 4 – 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 e da instalação de sistemas de obtenção de dados oceânicos (ODAS), eram associados pelo Conapra e pela Fenapráticos à não-regulação dos aspectos econômicos da atividade.

**Fonte:** <https://www.jornalpelicano.com.br/2016/03> (lancha de práctico) e foto do autor (dispositivo ODAS).

Conapra e Fenapráticos vinculavam a excelência na prestação do serviço de praticagem à sua não-regulação econômica, que favoreceria altos investimentos em tecnologia (Figura 4), posicionamento este que mudou às vésperas da aprovação do texto substitutivo do PL 757/2022, quando passaram a pugnar por uma regulação econômica apenas formal, limitada em seu alcance e nada substantiva em seu conteúdo, o que acabou sendo o teor das alterações ao final promovidas na Lesta pela Lei 14.813/2024.

No entendimento inicial do Conapra e da Fenapráticos, não haveria monopólio, mas, tão-somente, a exigência de que o serviço fosse prestado por profissionais devidamente habilitados e certificados, de acordo com o preconizado internacionalmente pelas normas da IMO e consagrado pela prática mundial.

O serviço de praticagem não é exercido de forma monopolista. À luz do Direito, o único bem ou serviço provido de forma monopolista é o emprego da força, provido pelo Estado, nunca por pessoas ou outras instituições (Entrevista).

Ocorre, contudo, que não há 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, por menor que seja, sempre 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 foi associada, pelas entidades representativas das entidades de praticagem e dos práticos, à não-regulação econômica. Debateram-se essas entidades por argumentar que a regulação econômica traria prejuízo à qualidade das atividades desempenhadas, mas o que se verifica é que não há qualquer incompatibilidade lógica ou procedimental entre o estabelecimento de uma regulação econômica em paralelo à regulação técnica. Apesar disso, as alterações promovidas na Lesta pela Lei 14.813/2024, acolheram a opção de manter o serviço de praticagem no Brasil, na prática, um serviço não-regulado.

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

Para o Conapra e a Fenapráticos, desde sempre, o serviço de praticagem constitui 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 e na Lei 13.874/2019, Lei de liberdade econômica (Brasil, 2019b). A Lei de liberdade econômica, em especial, conteria princípios que respaldariam a pretensão não-regulatória daquelas entidades.

Para as entidades representativas da praticagem, os princípios expressos na lei de liberdade econômica deveriam ser aplicados à atividade em sua integralidade, afastando por completo 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.

Ainda com referência à natureza privada do serviço de praticagem, Conapra e Fenapráticos sustentam que o PL 757/2022, em sua versão original, propositivo do estabelecimento de uma regulação econômica, seria incompatível com o ordenamento jurídico vigente por propor uma fixação ordinária de preços privados e estabelecer uma indiscriminada quebra de sigilo contábil-financeiro das entidades de praticagem, mediante previsão de fornecimento de informações financeiras ao agente regulador. As entidades de praticagem, assim, argumentaram que se veriam feridas a Constituição Federal, a lei de liberdade econômica e a Lei 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Brasil, 2018).

A própria Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), juntamente com a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e a Comissão de Viação e Transportes (CVT), já teriam analisado os aspectos relacionados à livre negociação, à natureza privada do serviço de praticagem e à intervenção apenas excepcional do poder público, pelo que já haveria um reconhecimento também de comissões parlamentares acerca da natureza privada do serviço de praticagem.

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 de praticagem se desenvolve em regime de monopólio, descaracterizando a livre iniciativa e a ampla concorrência. Números fechados e sigilosos somente fariam sentido em ambiente de livre concorrência empresarial, o que não é o caso. O contexto, nesse ponto específico, justificaria presença regulatória mais intensa do Estado e a exigência de transparência quanto aos números das entidades de praticagem, não apenas a previsão meramente formal de uma suposta regulação econômica pela AM, como a das alterações da Lesta, promovidas pela Lei 14.813/2024.

Em síntese, no que se refere à alegada natureza privada do serviço, as entidades representativas da praticagem sempre defenderam que se constituiria como argumento contra a pretensão regulatória estatal, embora uma análise mais detida permita entrever as características de monopólio ensejadoras de uma regulação econômica mais intensa. Mesmo que a nova redação da Lesta, trazida pela Lei 14.813/2024, reconheça a natureza privada do serviço, certo é que não se trata de um serviço prestado em um mercado de livre concorrência e seu caráter é claramente monopolista, o que demanda efetiva regulação de seus aspectos econômicos.

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

Outro argumento muito usado pelas entidades representativas da praticagem no debate que resultou nas alterações da Lesta pela Lei 14.813/2024, era o de que o estabelecimento de uma “nova” regulação econômica seria desnecessário pois já existiria a regulação econômica exercida pela AM. Isso, mesmo antes de a Lesta expressamente prever a competência da AM para exercer a regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil.

De acordo com a Lei 9.537/1997 (Lesta), ainda em sua redação anterior, argumentavam o Conapra e a Fenapráticos, a competência integral para regular o serviço de praticagem seria conferida àquela autoridade governamental. A AM já haveria exercido essa suposta regulação em várias oportunidades.

Entretanto, apesar da aparente lógica argumentativa das entidades representativas do serviço de praticagem, não há como sustentar que a regulação econômica da atividade já fosse exercida em plenitude pela AM, ao amparo do texto da Lesta anterior às mudanças trazidas pela Lei 14.813/2024.

Para caracterizar a possibilidade excepcional de fixação de preços como atuação regulatória faltariam requisitos essenciais, relativos ao atendimento, entre outros, aos princípios da continuidade, da iniciativa regulatória e da transparência. O não-atendimento a esses princípios nega qualquer característica regulatória à atuação pontual, excepcional e apenas temporária da AM. Nesse sentido, já se manifestavam os próprios documentos excepcionais de fixação de preços expedidos pela AM, desde há, pelo menos, uma década, nos quais já se caracterizava sua atuação como sendo de caráter temporário e precário, além de se constituir como ato provisório e não-regulador, cuja metodologia básica consistiria na simples aplicação de índices de reajuste aos contratos vigentes, tendo sido utilizado, inicialmente, o Índice Geral de Preços de Mercado (IGPM), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), e, posteriormente, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

**Memorando 02/2012/DPC<sup>1</sup>**

Orientações para a fixação de preços de praticagem.

- caráter temporário e precário, não substituindo as negociações entre tomadores e prestadores
- metodologia básica consistente na aplicação do IPCA ao último contrato firmado, se existente, ou aos preços fixados anteriormente pela DPC (AM, 2012a)

**Relatório 006/2011/DPC**

A fixação de preços é ato da Autoridade Marítima, provisório, não regulador (AM, 2011d, p. 8)

---

<sup>1</sup> Posteriormente cancelado pelo Memorando 01/2014/DPC (AM, 2014).

**Relatório 008/2011/DPC**

Dessa forma, considerando que a fixação de preços é ato da Autoridade Marítima, provisório, não regulador, vislumbra-se como extremamente razoável, aplicar aos valores do contrato [...] um índice para atualização monetária, com o escopo de alcançar valores atuais para os serviços de praticagem, até que as partes acordem valores que representem as suas vontades livres (AM, 2011e, p. 5).

Como bem se vê, além de temporária, precária, provisória e não-reguladora, a atuação excepcional da AM na fixação dos preços de praticagem consistia tão-somente, na aplicação de índices de reajusta, inicialmente o IGPM e depois o IPCA, aos contratos em vigor. Não há, portanto, como dizer que qualquer regulação econômica do serviço de praticagem já fosse exercida pela AM com fundamento no artigo 14 da Lesta, em sua redação original. E as discussões travadas no Congresso Nacional caminharam francamente na direção da manutenção do serviço de praticagem nesse *status quo* de atividade econômica não-regulada.

A Autoridade Marítima pode, entre outras competências, estabelecer o número de práticos necessários em cada zona de praticagem, fixar o preço do serviço e requisitar o serviço de práticos [...] estas atribuições foram inseridas no texto da Lei nº 9.537/1997 [...] pela Lei nº 14.813/2024. A disciplina de preços pela Autoridade Marítima se dá em casos de impasse nas negociações entre práticos e armadores [...], quando o ente público é chamado a arbitrar uma questão envolvendo agentes específicos do mercado, sem, contudo, constituir uma regulação econômica *stricto sensu*, cujo objetivo seria corrigir uma falha de mercado e aumentar o bem-estar social (CADE, 2024, p. 41).

Nada obstante, as alterações promovidas na Lesta pela Lei 14.813/2024 deixaram clara a opção por, na prática, não estabelecer uma regulação econômica efetiva e manter a atuação da AM em termos limitados. Embora o novo texto legal preveja o exercício da regulação econômica, o faz apenas formalmente, sem qualquer substância regulatória.

Em síntese, as entidades representativas do serviço de praticagem alegavam que a AM já exerceria a sua regulação econômica, tornando desnecessária a atribuição dessa competência a outra entidade regulatória. Entretanto, não se pode concluir pelo exercício de regulação econômica no âmbito da AM, já que lhe faltariam requisitos essenciais a essa caracterização, como a continuidade, a iniciativa e a transparência. 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 (Quadro 6).

**Quadro 6 – Fixações excepcionais de preços de praticagem pela DPC**

<b>Documento</b>	<b>ZP</b>	<b>Conteúdo</b>
Portaria 15/2010/DPC	18	Fixa os preços dos serviços aos navios dos armadores associados ao CNNT pela São Francisco Pilot's – Praticagem da Barra e Porto de São Francisco do Sul Ltda. (SFP), ZP-18.
Relatório 004/2010/DPC	19	Fixação de preços dos serviços de praticagem entre a Práticos da Barra do Rio Grande Ltda., ZP-19, e os armadores associados ao CNNT.
Portaria 135/2010/DPC	19	Fixa os preços dos serviços de praticagem da Práticos da Barra do Rio Grande Ltda., ZP-19, aos navios dos armadores associados ao CNNT.
Portaria 157/2010/DPC	02	Fixa os preços dos serviços da PROA – Praticagem dos Rios Ocidentais da Amazônia Ltda., ZP-02, aos armadores associados ao CNNT.
Portaria 184/2010/DPC	15	Fixa os preços dos serviços prestados pelas empresas de praticagem do Estado do Rio de Janeiro, ZP-15, aos navios que demandam a ZP do Rio de Janeiro.
Relatório 006/2011/DPC	16	Fixação de preços da Práticos - Serviços de Praticagem do Porto de Santos e Baixada Santista Ltda., e da Práticos - Serviços de Praticagem da Baixada Santista Ltda., ZP-16, aos navios do Syndarma.
Portaria 201/2011/DPC	16	Fixa os preços da Práticos - Serviços de Praticagem do Porto de Santos e Baixada Santista Ltda., e da Práticos - Serviços de Praticagem da Baixada Santista Ltda., ZP-16, aos navios do Syndarma.
Portaria 236/2011/DPC	02	Fixa os preços dos serviços de praticagem a serem prestados pela Empresa Manaus Pilots S/S Ltda.
Relatório 008/2011/DPC	16	Fixação de preços dos serviços a serem prestados pela Z16 Serviços de Praticagem S/S Ltda., ZP-16, aos navios e outras embarcações da Petroleo Brasileiro S.A (Petrobras).
Portaria 237/2011/DPC	16	Fixa os preços dos serviços de praticagem a serem prestados pela Z16 Serviços de Praticagem S/S Ltda., ZP-16, aos navios e outras embarcações da Petroleo Brasileiro S.A (Petrobras).
Termo particular de conciliação (Processo 63012.000610/2012-36)	04	Termos e condições para prestação do serviço de praticagem na ZP-04 aos navios do Centronave/CNTT, abrangente a todas as empresas de praticagem da ZP-04.
Relatório 001/2013/DPC	15	Fixação de preços dos serviços de praticagem a serem prestados pelas empresas de praticagem do Estado do Rio de Janeiro, ZP-15, aos navios que demandam a ZP do Rio de Janeiro.
Portaria 83/2013/DPC	15	Mantém os preços dos serviços prestados pelas empresas de praticagem do Rio de Janeiro, ZP-15, da Portaria 184/2010/DPC.
Relatório 002/2013/DPC	02	Fixação de preços dos serviços prestados pela PROA – Praticagem dos Rios Ocidentais da Amazônia Ltda., ZP-02, aos navios que demandam a ZP de Itacoatiara-Tabatinga.
Portaria 172/2013/DPC	02	Mantém os preços dos serviços prestados pela PROA – Praticagem dos Rios Ocidentais da Amazônia Ltda., ZP-02, aos navios que demandam a ZP de Itacoatiara-Tabatinga, de que trata a Portaria 157/2010/DPC.

**Fontes:** AM, 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2010f; 2011a; 2011b; 2011c; 2011d; 2011e; 2012c; 2013a; 2013b; 2013c; 2013d; 2014a; 2014b.

#### **4.2.4 ERU: legalização, segurança jurídica e segurança da navegação**

Desde o início as entidades representativas do serviço de praticagem identificaram na eventual elevação da ERU à estatura legal uma medida voltada ao estabelecimento da necessária segurança jurídica ao desempenho da atividade. Acabou sendo esta a visão que prevaleceu nas alterações promovidas na Lesta pela Lei 14.813/2024, a partir da radical modificação do conteúdo original do PL 757/2022.

A elevação da ERU à estatura de norma legal, no entendimento daquelas entidades, reforçaria o protagonismo da AM e contribuiria para o incremento da segurança da navegação.

O Anexo B 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.

Identifica-se, nesta questão específica, importante convergência entre os pontos de vista das entidades representativas da praticagem e da AM. 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.

Dessa forma, ao consagrar o uso da ERU, a nova redação da Lesta garantiu a adoção de um regime não-concorrencial na prestação do serviço de praticagem, no Brasil, regime este que se adapta ao *benchmark* internacional, conforme observado pelo BNDES e pelo TCU.

Em seguida à introdução do novo texto da Lesta, a AM já adotou providências, por meio da Portaria 12/2024/DPC, no sentido de divulgar os novos valores de frequência mínima de fainas de praticagem para as diferentes zonas de praticagem do Brasil (AM, 2024).

Ocorre, entretanto, que não se encontra na doutrina, nem em pesquisas científicas relevantes ou no posicionamento de órgãos e entidades oficiais, qualquer registro de incompatibilidade entre o exercício da regulação técnica do serviço de praticagem, instrumentalizada pela adoção irrestrita da ERU, e a coexistência de uma efetiva regulação econômica da atividade. A defesa da ERU como instrumento essencial à segurança da

navegação encontra forte respaldo na prática internacional, mas não afasta a viabilidade, a conveniência e a oportunidade de se regular economicamente o serviço de praticagem de forma efetiva, indo além da simples previsão formal, como ocorre com a atual redação da Lesta.

Em síntese, as entidades representativas do serviço de praticagem sempre sustentaram que a adoção irrestrita da ERU seria essencial à garantia da segurança da navegação. Nesse ponto, convergiram essas entidades e a AM brasileira, hoje, de acordo com a nova redação da Lesta, responsável tanto pela regulação técnica quanto pela regulação econômica. Entretanto, não se verifica qualquer incompatibilidade entre a adoção da escala de rodízio única e a implementação de uma efetiva regulação econômica do serviço de praticagem (Quadro 7).

**Quadro 7 - Aspectos positivos e negativos da Escala de Rodízio Única (ERU)**

Aspectos positivos	Aspectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- contribui para a disponibilidade permanente do serviço de praticagem.</li> <li>- contribui para a prevenção da fadiga dos práticos.</li> <li>- contribui para a manutenção da habilitação de todos os práticos.</li> <li>- amplo apoio das entidades de praticagem a favor da adoção irrestrita da ERU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- deficiências de fiscalização da ERU por parte da Autoridade Marítima.</li> <li>- dificulta a negociação de preços entre armador e entidades de praticagem.</li> <li>- cria poder de mercado em favor das entidades de praticagem.</li> <li>- oposição dos armadores à adoção irrestrita da ERU.</li> </ul>

**Elaboração:** autor (2024).

**4.2.5 Preços módicos e ausência de impacto no “Custo Brasil”**

Aqueles contrários ao estabelecimento de uma efetiva regulação econômica do serviço de praticagem também apresentam 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 disso, também rejeitam a noção de que as entidades de praticagem teriam qualquer poder de mercado.

Não são elevados os preços cobrados pela prestação do serviço de praticagem, no Brasil. Temos os estudos necessários a esse respeito e a conclusão que se extrai é que os preços do serviço de praticagem no Brasil estão “da média para menos” em relação ao padrão mundial dos preços cobrados pelo mesmo serviço em outros países (Entrevista).

Não são elevados [os preços do serviço de praticagem] porque, do contrário, não seriam negociados livremente pelos tomadores do serviço. Entre esses usuários estão armadores nacionais e estrangeiros, fortemente reunidos sem seus órgãos

representativos (sindicatos de armadores); empresas com a Petrobras e Vale, com competentes departamentos de negociação. Por que aceitariam pagar preços elevados os incompatíveis com o serviço prestado? Todos sabem que não são (Entrevista).

Para 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 pelas associações de práticos e nem excessivos, mas negociados e módicos. Nesse sentido, a FEESC e o Laboratório de Transportes e Logística da Universidade Federal de Santa Catarina (LabTrans) teriam 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 (Figura 5).

**Figura 5 – FEESC: impacto dos custos de praticagem**



**Fonte:** Apresentação do Conapra na audiência pública do TCU (TCU, 2022b).

De acordo com as entidades representativas do serviço de praticagem, o caráter comercial 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, o que seria confirmado, inclusive, por alguns dos próprios tomadores do serviço (CN, 2022a; 2023a; 2023c; TCU, 2022b).

Os tomadores de serviço se insurgem fortemente contra o argumento das entidades de praticagem no sentido do pequeno percentual que seu serviço representa na composição do frete marítimo, entendendo não ser cabível essa associação.

As entidades representativas da praticagem costumam comparar os preços de seus serviços com o valor total da carga ou do frete, alegando que se trata de uma parte muito pequena do valor total. Essa comparação é indevida. O prático é um profissional contratado para garantir a segurança do tráfego aquaviário, um serviço específico, que não se relaciona com o valor da carga ou do frete (Entrevista).

Para os que argumentavam contrariamente à regulação econômica da praticagem, durante as discussões que precederam a promulgação da Lei 14.813/2024, desde o ano 2010, aproximadamente, passou a haver uma forte demanda por parte dos armadores com relação ao que chamavam de “preço justo” na prestação do serviço de praticagem. Essa demanda seria subsequente aos já referidos estudos do Centro de Estudos em Gestão Naval da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (CEGN), os quais concluíram pela prática de preços muito elevados.

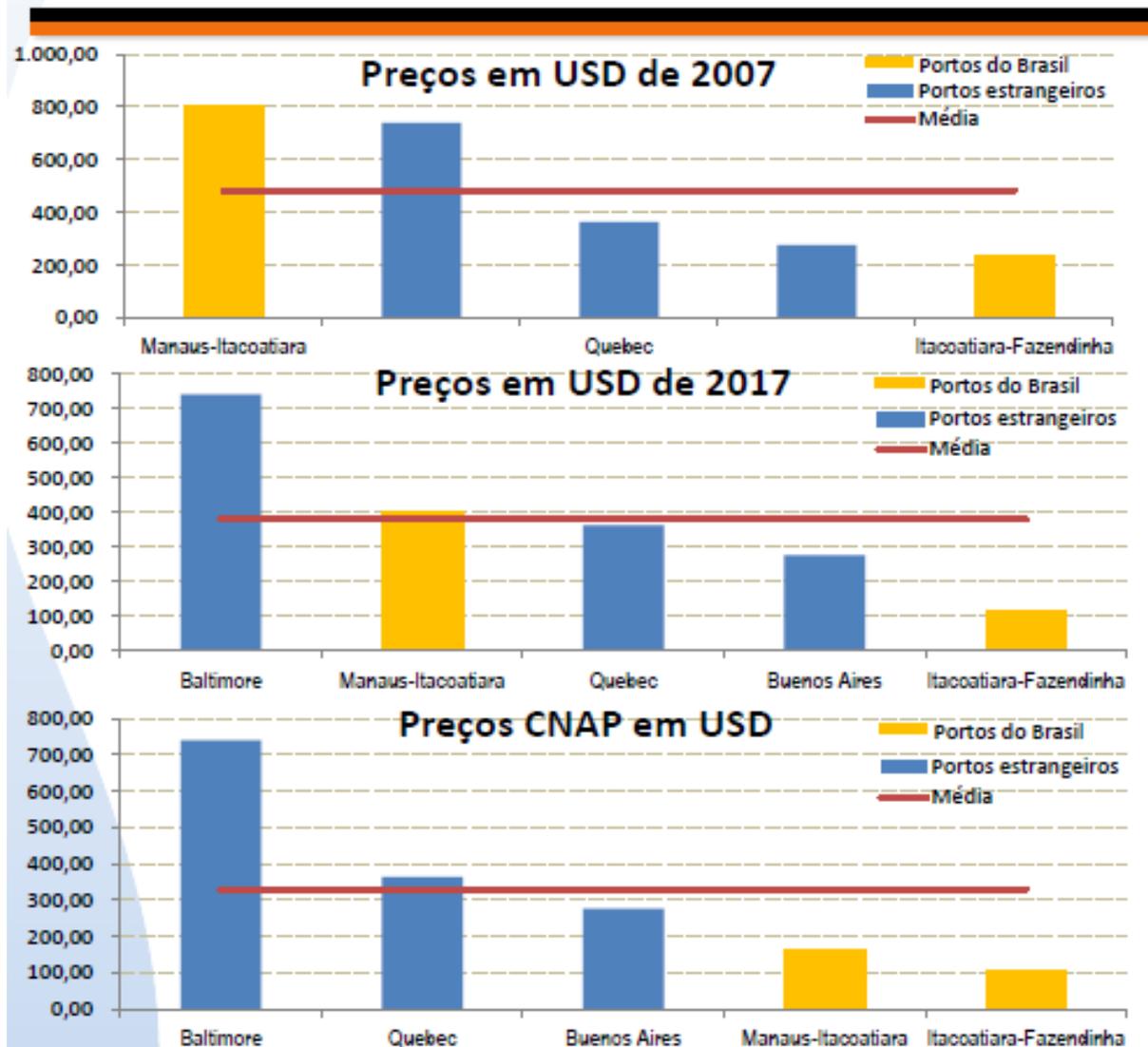
Contudo, argumentavam as entidades representativas do serviço de praticagem, esses preços estariam distorcidos por uma pontual valorização da moeda brasileira, real (R\$), frente ao dólar estadunidense (USD), encarecendo para os tomadores do serviço os contratos firmados em moeda brasileira.

Pouco depois, outro estudo, desta vez conduzido no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), também concluiu pela elevada onerosidade do serviço de praticagem, mantendo acesa a polêmica inaugurada pelos estudos do CEGN (UFRGS, 2013).

Somente mais tarde, estudos desenvolvidos pelo próprio Conapra (2017), em reação aos estudos do CEGN (2008) e da então Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP), teriam verificado preços alinhados com o mercado internacional, a partir da suposta descontaminação da taxa de câmbio.

Como mostrariam os estudos do Conapra sobre os preços do serviço de praticagem, no Brasil, com a cotação USD do ano 2007, aos quais se referiram os estudos do CEGN (2008), os preços do serviço de praticagem nos portos de Manaus (AM) e Itacoatiara (AM) estariam bem acima da média do mercado internacional (Figura 6). Entretanto, atualizando-se a cotação USD para o ano 2017, os preços dos mesmos serviços, naqueles portos ver-se-iam teoricamente reduzidos à média internacional (Conapra, 2017; Santos, A., 2017).

Figura 6 – Conapra: preços da praticagem em Manaus (AM) e Itacoatiara (AM)



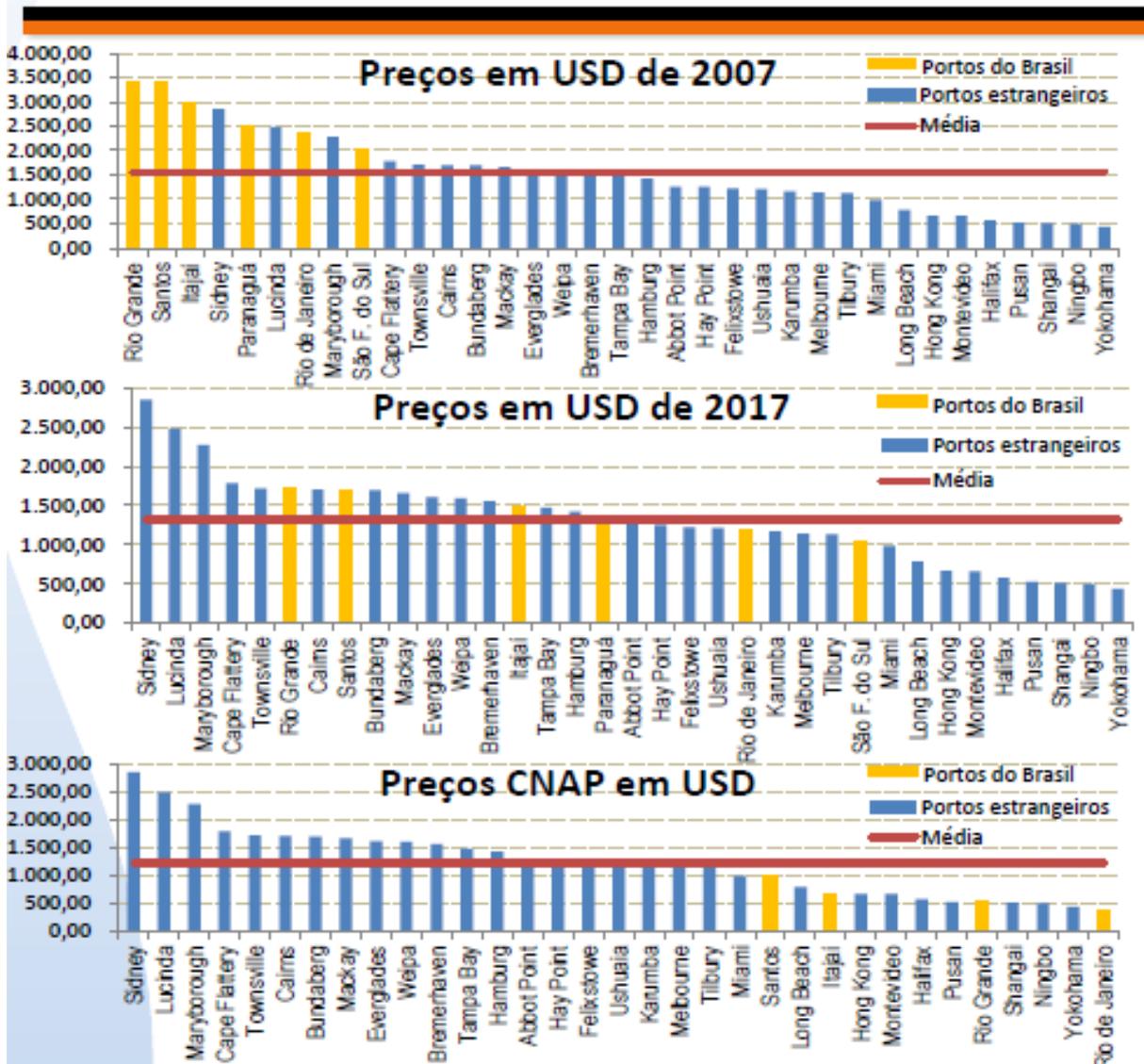
Fonte: Conapra, 2017.

Esses estudos nos trariam que, considerada a cotação USD do ano 2007, os preços do serviço de praticagem nos portos brasileiros de Rio Grande (RS), Santos (SP), Itajaí (SC), Paranaguá (PR), Rio de Janeiro (RJ) e São Francisco do Sul (SC) estariam superiores à média internacional. Corrigida essa cotação USD, entretanto, para o ano 2017, apenas três desses seis portos, Rio Grande (RS), Santos (SP) e Itajaí (SC) continuariam com preços superiores ao mercado internacional, posicionando-se os demais “da média para menos” em relação ao padrão internacional (Figura 7).

Para o Conapra, os preços à época propostos pela então CNAP seriam excessivamente baixos, o que, no seu entender, comprometeria a qualidade do serviço prestado, pondo em risco a excelência histórica na sua prestação. Essa percepção do Conapra, compartilhada pela

Fenapráticos, está na base da intensa judicialização promovida pelas entidades de praticagem contra os estudos, as propostas e a própria existência da CNAP, que terminou por ser extinta.

**Figura 7 – Conapra: preços da praticagem em portos do Brasil e do exterior**



Fonte: Conapra, 2017.

A região amazônica também ascende ao debate sobre os preços do serviço de praticagem no Brasil em condição de singular importância, já que sua vastidão territorial e a extensão de suas vias navegáveis acabam servindo como argumentos tanto a favor da regulação econômica do aludido serviço, quanto contra essa mesma regulação.

É o caso, por exemplo, do transporte da bauxita na área do rio Trombetas, com preços muito acima da média, que seria um caso de serviço de praticagem excessivamente onerosa, com preços muito acima dos praticados no mercado internacional, em que os custos poderiam aproximar-se de 13% de todo o faturamento obtido (Figura 8).

**Figura 8 - 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, permitindo entrever traços singulares da navegação na maior bacia hidrográfica do mundo.

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

As entidades representativas do serviço de praticagem, por sua vez, contra-argumentam que o transporte da bauxita na região amazônica constituiria um caso muito particular de praticagem envolvendo vários dias de navegação e manobra, com dois práticos a bordo, elevando os preços da prestação do serviço, de fato, a níveis acima da média do mercado. O fato de as duas maiores zonas de praticagem do mundo, a ZP-01 (Fazendinha-Itacoatiara) e a ZP-02 (Itacoatiara-Tabatinga), estarem localizadas dentro da Amazônia brasileira afastaria o serviço de praticagem ali prestado de qualquer parâmetro de comparação.

Entretanto, ainda assim, as entidades de praticagem fazem referência a que esses preços mais altos não seriam impostos pelas associações de práticos em razão de seu poder de mercado, mas, sim, resultariam de acordos negociados entre aquelas associações, prestadoras do serviço, e os armadores, na condição de tomadores do serviço de praticagem.

A ZP-01 do Brasil é a maior zona de praticagem do mundo, com cerca de 1300 milhas náuticas de navegação, somando-se as distâncias envolvidas na navegação do rio Amazonas em sua calha principal com as ramificações dos rios Trombetas, Jari, Tapajós e outros afluentes. A segunda maior zona de praticagem do mundo também é brasileira, sendo a ZP-02, na qual se navega entre Itacoatiara, no Estado do Amazonas e a fronteira com o Peru, conta 1000 milhas náuticas de navegação. A

terceira maior zona de praticagem do mundo é a estadunidense do Rio Mississippi, tem apenas 205 milhas náuticas de navegação, ainda assim tendo a navegação subdividida entre três entidades de praticagem, que atuam em três trechos específicos ao longo do rio, a *BAR Pilots*, a *Crescent River Port Pilots* e a *New Orleans-Baton Rouge Steamship Pilots*, em que maior navegação entre as três entidades tem apenas 100 milhas náuticas (Entrevista).

Conapra e Fenapráticos alegam 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”.

Por fim, durante a audiência pública no TCU, referindo-se às palavras do ex-diretor presidente da Antaq, Mário Povia, as entidades representativas do serviço de praticagem afirmaram não haver qualquer garantia que uma eventual redução dos custos de praticagem resultasse em redução dos custos de frete, sendo grande a possibilidade de apenas viesse a representar maiores lucros para as empresas do setor de navegação.

Inconclusivas, contudo, são as discussões acerca da onerosidade dos preços do serviço de praticagem, no Brasil, não sendo possível afirmar se são preços excessivos ou dentro da média do mercado internacional. Essa inconclusividade decorre, em grande parte, da escassez de evidências sobre o assunto, mas, principalmente, da absoluta falta de transparência na composição dos custos do serviço de praticagem, formulados no âmbito de contratos cobertos pelo manto do sigilo. O atendimento ao princípio da transparência é fundamental para qualquer exercício regulatório sobre o serviço de praticagem e a falta de transparência neutraliza, até mesmo, a escassa capacidade arbitral da Autoridade Marítima, prevista na Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024.

Em síntese, não é possível chegar a uma conclusão quanto à onerosidade dos preços do serviço de praticagem na cadeia logística do transporte marítimo no Brasil. 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”, no que são acompanhadas por alguns tomadores do serviço. Por outro lado, a maioria dos tomadores do serviço se referem a preços muito elevados, não raras vezes abusivos, que impactariam muito o “Custo Brasil”, reduzindo a competitividade da economia brasileira. A falta de transparência na gestão contratual das

entidades de praticagem e dos tomadores do serviço prejudica qualquer avaliação a esse respeito e impede que se exerça uma efetiva regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil.

#### ***4.2.6 Caráter residual da remuneração individual do prático***

Na esteira das discussões sobre os preços do serviço de praticagem as entidades representativas da praticagem argumentam ainda, com razão, acerca do caráter residual da remuneração individual do prático, reputada como excessiva pelos armadores.

Ocorre que a remuneração individual do prático, por suas características empresariais, tem um caráter apenas residual na discussão sobre os preços do serviço de praticagem. O prático, como regra, não atua como um empregado contratado da entidade de praticagem, mas como um empreendedor a ela associado.

A boa remuneração individual do prático está na essência da elevada qualidade do serviço prestado, vez que atrai para sua esfera de atuação profissionais de alto gabarito, com formação de ponta e preparo intelectual reconhecido. Uma diminuição excessiva nos preços do serviço, que viesse a resultar em uma queda abrupta na remuneração individual do prático certamente iria contra a lógica da alta qualidade do serviço prestado.

Além disso, a natureza do serviço de praticagem é de que seja, de fato, um serviço que demanda pagamentos contratuais razoavelmente elevados e enseja remunerações individuais acima da média de outras atividades profissionais, haja vista a (i) relevância dos bens materiais e imateriais envolvidos; a (ii) elevada qualificação exigida dos profissionais que a exercem; o (iii) caráter de atividade essencial que lhe é legalmente atribuído. Não sem motivo, o novo texto da Lesta, com as modificações introduzidas pela Lei 14.813/2024, expressamente prevê a repressão a qualquer prática de abuso de poder econômico, o que vale para todos os envolvidos, sejam os prestadores, sejam os tomadores do serviço de praticagem.

Em síntese, portanto, a discussão sobre a remuneração individual do prático tem apenas caráter residual no debate sobre a onerosidade dos preços do serviço de praticagem, haja vista a sua característica empresarial de repartição de ganhos entre associados e não de recebimento de salário. O prático, como regra, não atua como empregado da entidade de praticagem, não se configurando a sua remuneração como um custo operacional na prestação do serviço.

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

As entidades representativas da praticagem argumentaram, adicionalmente, que a segurança da navegação deveria 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.

Em sua argumentação original nas audiências públicas do TCU e do Congresso Nacional, paralelamente à noção de que não haveria um monopólio na prestação do serviço de praticagem, Conapra e Fenapráticos alegaram 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, 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 então Normam 12 (atual Normam 311). O alegado monopólio na prestação do serviço seria, então, compensado adequadamente com essas medidas associadas à cultura de maior aceitação de risco.

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 (Figura 9).

**Figura 9 - 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, fez reacender a questão relativa ao estabelecimento de novas zonas de praticagem facultativa no Brasil. A importância do serviço de praticagem para a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e a proteção do meio ambiente marinho se fizeram ainda mais visíveis.

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

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<sup>2</sup>, em ponto a cerca de 65 milhas náuticas da costa maranhense, para evitar maior dano, sobretudo dano ambiental. Após infrutíferas tentativas de salvamento do navio, o *Stellar Banner* terminou por ser afundado por decisão da AM.

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 verdadeiro dessa regulação, criticado pelas entidades de praticagem, seria o aumento da margem de lucro dos armadores e das empresas do setor de navegação, sem qualquer benefício real com relação à desejada redução do “Custo Brasil”. A Lei 14.813/2024, ao promover alterações na Lesta, captou a necessidade de se reprimir qualquer prática de abuso de poder econômico, atribuindo essa repressão ao abuso como tarefa específica para a Autoridade Marítima, sem, contudo, empoderá-la adequadamente para o necessário exercício regulatório.

#### **4.3 Experiência malograda da CNAP**

Bem antes do achatamento da importância da Antaq pelo modelo regulatório inaugurado com as alterações da Lesta pela Lei 14.813/2024, um 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), então criada pelo Decreto 7.860/2012.

A CNAP buscou estabelecer uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem, ao lado da regulação técnica já exercida pela AM. A CNAP e a AM atuaram em harmonia a esse respeito, não se tendo registro de qualquer dificuldade de coordenação decorrente do fato de os dois aspectos, técnico e econômico, da regulação do serviço de praticagem, serem conduzidos por agências distintas.

Além disso, no âmbito da CNAP, consultas públicas foram realizadas, com ampla participação de armadores e entidades de praticagem, e uma proposta de metodologia de regulação chegou a ser apresentada (CNAP, 2013; 2014a; 2014b; 2015a).

---

<sup>2</sup> Normam 302 – 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 (AM, 2023a).

Entretanto, 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 de quaisquer atos que pudessem culminar na regulação de preços para o serviço de praticagem. O principal argumento levantado contra a CNAP, na época, foi o fato de sua atuação estar prevista em decreto presidencial e não em lei ordinária, sujeita ao processo legislativo comum (CNAP, 2014c; 2015b).

Assim, 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, à época, 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” (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 tendo sido suficiente a previsão de sua atuação apenas em decreto presidencial. O resultado foi a excessiva judicialização promovida pelas entidades de praticagem contra os atos praticados pela comissão, o que levou, eventualmente, à sua extinção. Nada obstante, a interação entre a CNAP e a DPC também serviu para demonstrar a viabilidade de se atribuir a entes públicos distintos os aspectos técnicos e econômicos da regulação, desde que haja adequada coordenação entre os entes envolvidos (Quadro 8).

**Quadro 8 – Resumo dos argumentos contra a regulação econômica da praticagem**

Argumento	Observações
Elevada qualidade do serviço de praticagem.	Alta qualidade se associaria à liberdade na negociação dos preços.
Existência de outros custos na prestação efetiva do serviço.	Custos de implantação e manutenção da infraestrutura do serviço de praticagem.
Caráter alegado não-monopolista da prestação do serviço.	Não haveria monopólio na prestação do serviço, apenas exigência de qualificação.
Natureza privada do serviço de praticagem no Brasil.	Natureza privada seria adversa ao modelo regulado de mercado.
Regulação econômica já seria exercida pela Autoridade Marítima.	A Lesta, em sua redação original, já teria previsto a regulação econômica pela AM.
ERU é essencial à garantia da segurança da navegação	Sem a ERU surgiria o prático preferencial, comprometido com o interesse do armador.
Modicidade dos preços do serviço de praticagem.	Preços não seriam elevados, mas módicos e na média do mercado internacional.
Ausência de poder de mercado pelas entidades de praticagem.	As entidades não teriam poder de mercado, sobretudo frente a grandes armadores.
Caráter negociado dos contratos do serviço de praticagem.	A ausência do poder de mercado, afastaria a necessidade de regulação econômica.
Caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo.	Poucas empresas de navegação dominam o mercado internacional e tentariam dominar a cadeia logística por inteiro.
Não-garantia de repasse de reduções nos preços do serviço de praticagem ao consumidor final	Não se garante ganhos em favor do consumidor, podendo armadores se apropriarem como lucro das reduções.
Caráter residual da remuneração individual do prático	A remuneração do prático não resulta de um contrato de trabalho, tendo natureza empresarial.
Caráter finalístico da segurança da navegação, que deve ser “fim” e não “meio”.	Segurança da navegação deve ser o fim buscado e não o meio para dar maiores lucros aos armadores.

**Elaboração:** autor (2024).

## **5. PROJETO DE LEI 757/2022**

As alterações promovidas na Lesta pela Lei 14.813/2024, ao final aprovada, frustraram a expectativa de se estabelecer uma efetiva regulação econômica sobre o serviço de praticagem. Essas alterações derivaram de uma completa deturpação das propostas inicialmente contidas no projeto de lei (PL) 757/2022 (CN, 2022b), apresentado pelo poder executivo federal, apesar dos intensos debates em torno de diversos projetos que já há algum tempo se encontravam tramitação no Congresso Nacional (Anexo C).

### **5.1 Caráter inicial favorável à efetiva regulação econômica**

O PL 757/2022 foi um projeto de lei de iniciativa do poder executivo federal por meio dos Ministérios da Economia, da Infraestrutura e da Defesa. Visava a promover alterações na Lei 9.537/1997 (Lesta), e na Lei 10.233/2001 (Brasil, 2001), que criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Tratou-se de PL que, em sua origem, mostrou foco na melhoria do funcionamento dos elos da cadeia de transporte, além de haver identificado na regulação econômica da praticagem uma relevante contribuição para o desenvolvimento do transporte marítimo, especialmente o de cabotagem.

Referido projeto, desde o início, recebeu forte oposição das entidades representativas do serviço de praticagem. O Conselho Nacional de Praticagem (Conapra), em especial, se debateu muito por sustentar que a alteração proposta fragilizaria a segurança da navegação ao privilegiar discussões de cunho econômico em detrimento dos temas afetos à segurança e propor a regulação econômica pela Antaq (Janary Junior, 2022; Mugnatto, 2022; Rios, 2022).

Em seu texto original, o PL 757/2022 buscava obter efeitos positivos para a competitividade da economia brasileira a partir de inovações na cadeia logística do transporte marítimo. Dotaria a Antaq do suporte legal que faltou à CNAP e levou ao malogro daquela iniciativa. Contava com o apoio da AM, do então Ministério da Infraestrutura (Minfra), da Antaq, dos representantes dos armadores, 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.

### **5.2 Regime de urgência e deturpação do caráter original**

Nada obstante, após a aprovação de um inesperado regime de urgência em sua tramitação, o PL 757/2022 foi objeto de um inusitado texto substitutivo produzido na Câmara dos Deputados (CD), o qual deturpou a sua proposição original e passou a caminhar na direção

contrária ao efetivo estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem, consolidando a situação de não-regulação. O novo texto substitutivo do PL 757/2022, aprovado em 23/11/2023, em sua letra, outorgou não à Antaq, como era previsto originalmente, mas à AM a competência para exercer a aludida regulação econômica. Seu conteúdo substantivo, entretanto, passou muito longe dos aspectos desejados de efetividade regulatória. Pelo texto substitutivo, que ao final resultou nas alterações à Lesta, a AM recebeu apenas formalmente a competência regulatória da praticagem em seus aspectos econômicos, mas sem o necessário empoderamento institucional para tanto, nem o mínimo instrumental necessário (Almeida, 2023a; 2024; Feitoza, 2023; Piovesan, 2023; Gomes, 2024).

Em novembro de 2023, em meio a pautas importantíssimas como a Reforma Tributária e mais uma vez na véspera do recesso, o Congresso determinou que o PL757/2022 tramitasse em regime de urgência (regime reservado a matérias de relevante e inadiável interesse nacional), e o texto final apresentado pelo Dep. Coronel Meira (PL/PE) foi aprovado sem modificações em sessão extraordinária. Em menos de um mês, o mesmo texto foi aprovado no Senado e encaminhado à sanção presidencial. Ontem, 15/01/2024, o PL 757/2022 foi aprovado na íntegra e sem vetos. A rapidez com que o PL 757/2022 tramitou destoa da média de tramitação das matérias legislativas no Congresso Nacional e espanta. Para além da tramitação acelerada, espanta especialmente o conteúdo que foi aprovado (Gomes, 2024, p. 1).

Além de praticamente neutralizar a Antaq no que se refere à regulação econômica do serviço de praticagem, reduzindo aquela entidade à condição de simples parecerista consultiva e em pé de igualdade com os próprios regulados, o texto substitutivo ao PL 757/2022 transformou a AM em um ente regulador econômico sem o devido empoderamento institucional e sem os instrumentos regulatórios apropriados. O fato de a Antaq, entidade vocacionada para a regulação econômica, ser prevista no aludido texto substitutivo de comissão *ad hoc* e parecerista consultiva desvalorizou por completo a contribuição muito maior que aquela instituição poderia trazer à regulação econômica do serviço de praticagem. Além disso, o mesmo texto substitutivo ainda reduziu a amplitude da regulação técnica exercida pela AM, pois, ao elevar a Escala de Rodízio Única (ERU) do serviço de praticagem à estatura de previsão legal, desfez a autonomia da Diretoria de Portos e Costas (DPC), bem como das capitânicas, delegacias e agências, em relação a um dos mais importantes instrumentos do lado técnico-regulatório. Em sua nota à imprensa de 26/11/2023, afirmou a Marinha do Brasil (MB):

**Nota à imprensa da Marinha do Brasil (26/11/2023)**

Em relação ao Projeto de Lei 757/2022, aprovado pela Câmara dos Deputados na última terça-feira (21), a Marinha do Brasil (MB) esclarece que o Substitutivo, que altera a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lei 9.537/1997) e a Lei 10.233/2001, adotado pelo Relator Dep. Coronel Meira (PL-PE), em um controverso regime de urgência, coloca em grave risco a segurança da navegação.

Embora de iniciativa do Poder Executivo, a proposição teve sua substância integralmente alterada antes de ser submetida à votação em plenário. A proposta original tratava exclusivamente da regulação econômica da atividade de praticagem,

que ficaria sob a competência para atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). O Substitutivo ao Projeto de Lei nº 757/2022 estabelece a MB como regulador econômico e introduz questões infralegais, absolutamente técnicas, no texto (MB, 2023).

Finalmente, o PL 757/2022 criou uma espécie bastante *sui generis* de Estado-garante do *status quo* monopolista na prestação do serviço de praticagem, ao convocá-lo a garantir que essa prestação se desse nos termos da lei aprovada; além de promover a criação, não menos *sui generis* de comissão consultiva composta por membros não-imparciais para emitir parecer.

A discussão em torno do texto substitutivo do PL 757/2022 evidenciou que os conflitos de interesses entre agências distintas, especialmente quando marcados por assimetria de informação, resultam, quase sempre, em soluções subótimas, isto é, soluções que poderiam ter sido melhores, caso a relação conflitiva houvesse sido substituída por uma relação cooperativa e com pleno acesso à informação, por parte de todos os envolvidos. A teoria da agência, a esse respeito, nos traz que essas soluções subótimas quase sempre fazem incorrer em novos custos de agência, a serem suportados pelo principal.

### 5.3 Princípios regulatórios desconsiderados

Dois importantes princípios regulatórios, pelo menos, foram visivelmente postos de lado pelo texto substitutivo do PL 757/2022, a saber, o **princípio da continuidade** regulatória e o **princípio da transparência** na regulação. A continuidade regulatória se refere à atuação permanente do ente regulador junto aos regulados, de forma a sempre manter elevada consciência situacional quanto ao mercado regulado, ao objeto e aos *stakeholders* na regulação exercida. A transparência, por sua vez, se refere ao acesso permanente e desobstruído que deve ter o regulador a todos os aspectos contratuais desenvolvidos no contexto do mercado regulado.

O texto substitutivo do PL 757/2022, ao final convertido em lei, previu a atuação da AM somente nos casos em que houver risco de indisponibilidade do serviço de praticagem ou por provocação das partes interessadas, mediante fixação provisória de preços. É dizer, em quase nada alterou a substância do que já estava disposto na redação anterior da Lesta, assim consolidando a situação de não-regulação econômica do serviço de praticagem.

#### PL 757/2022 (texto substitutivo)

3º A autoridade marítima, mediante provocação fundamentada de quaisquer das partes contratantes, poderá fixar, em caráter extraordinário, excepcional e temporário, o preço do serviço de praticagem, por período não superior a 12 (doze) meses, prorrogável por igual período [...] (CN, 2023b).

A nova redação da Lesta, introduzida pela Lei 14.813/2024, derivou da distorção da proposta original do PL 757/2022, que, na forma do texto substitutivo de 23/11/2023, apenas

formalmente atribuiu a regulação econômica do serviço de praticagem à AM, sem, contudo, conferir-lhe a necessária substância. Não atendeu a importantes princípios regulatórios, dois dos quais, pelo menos, o princípio da continuidade e o princípio da transparência, foram claramente negligenciados. Igualmente, não dotou a AM dos instrumentos necessários à atuação eficaz, eficiente e efetiva em seu novo mister regulatório. Ao fim, em texto substitutivo que deturpava por completo a proposição original do poder executivo federal, a atuação legislativa resultou no estabelecimento apenas formal da regulação econômica do serviço de praticagem, sendo desprovida essa regulação de qualquer caráter substancial, para, na prática, consolidar a situação de não-regulação econômica do serviço de praticagem, desde sempre vivenciada no Brasil (Quadro 9).

**Quadro 9 - Aspectos positivos e negativos da atuação legislativa**

Aspectos positivos	Aspectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- reconhecimento da importância de haver uma regulação econômica do serviço de praticagem, adicionalmente à regulação técnica, já exercida pela Autoridade Marítima.</li> <li>- discussão ampla com a participação de todos os setores interessados, assim tentando contemplar as diferentes percepções envolvidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- atribuição da regulação econômica à Autoridade Marítima, ente não adequado por lhe faltar expertise econômica.</li> <li>- desvalorização da Antaq, que poderia contribuir muito mais sendo o efetivo ente regulador econômico.</li> <li>- não-empoderamento institucional do ente regulador, pela desconsideração, entre outros, dos princípios da continuidade e da transparência.</li> <li>- criação <i>sui generis</i> do Estado-garante.</li> <li>- criação <i>sui generis</i> de comissão consultiva composta por membros não-imparciais</li> <li>- não outorga de efetivos instrumentos regulatórios ao ente regulador econômico.</li> <li>- redução da amplitude da regulação técnica pela Autoridade Marítima ao incluir em lei aspectos essencialmente técnicos da regulação do serviço de praticagem.</li> </ul>

**Elaboração:** autor (2024).

## 6. LEI 14.813/2024: REGULAÇÃO ECONÔMICA NÃO-IMPLEMENTADA

A Lei 14.813/2024 (Anexo D) introduziu alterações na Lei 9.537/1997, a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta) e na Lei 10.233/2001, de criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com o declarado propósito de conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos serviços de praticagem. Contudo, analisando-se o conteúdo da nova redação da Lesta, após as referidas alterações, verifica-se que, em que pese haver sido obtida razoável segurança jurídica, não foi concebido um marco legal capaz de conferir estabilidade regulatória ao serviço de praticagem, permanecendo a atividade, na prática, como uma atividade não-regulada.

O que a nova redação da Lesta trouxe efetivamente foi um modelo muito débil de arbitragem por parte da Autoridade Marítima (AM) em relação a eventuais litígios contratuais entre prestadores e tomadores do serviço, sem, contudo, qualquer caráter verdadeiramente regulatório. Essa não-regulação econômica se caracteriza, por um lado, pelo não-atendimento ou pelo atendimento meramente formal, aos princípios da legalidade, da continuidade, da iniciativa regulatória, da transparência e da defesa do consumidor; e, por outro lado, da exacerbação no atendimento ao princípio da não-intervenção.

O modelo concebido apresenta, ainda, dois aspectos bastante *sui generis*. O primeiro é o de ter a regulação econômica de uma atividade monopolista tratada não pela agência vocacionada para o trato de assuntos econômicos, mas por uma força armada, desprovida de qualquer vocação para o referido exercício regulatório. O segundo é o de ter o regulado e o usuário, eventuais litigantes, oferecendo parecer consultivo ao ente regulador, como se fossem isentos e desprovidos de interesses particulares.

### 6.1 Princípio da legalidade

O **princípio da legalidade**, como visto, se refere aqui à previsão em lei dos instrumentos e mecanismos regulatórios. Mesmo que a regulamentação do uso desses instrumentos e mecanismos seja feita mediante decretos, portarias e outros documentos infralegais, o núcleo das regras regulatórias e a descrição não-exaustiva, mas minimamente abrangente de seu *modus operandi*, devem advir do processo legislativo ordinário. Sem o cumprimento do princípio da legalidade não se implementam os demais princípios regulatórios, frustrando-se por completo o esforço pela regulação.

A regulação econômica do serviço de praticagem somente tem a chance de prosperar porque passou a estar expressamente prevista em lei, já tendo sido o naufrágio da extinta CNAP um sinal de que não é possível tratar do assunto por meio de dispositivos infralegais. A esse respeito, o novo texto da Lesta consagra, em seu artigo 15-A, parágrafo 6º, que a regulação econômica será exercida pela AM, bem como, no parágrafo 20 do mesmo artigo, que serão reprimidas quaisquer práticas de abuso do poder econômico.

De um ponto de vista formal, a regulação econômica do serviço de praticagem passou a fazer parte do mundo jurídico. Essa previsão regulatória, contudo, não atendeu a outros princípios, como os da continuidade, iniciativa regulatória, transparência e defesa do consumidor; bem como se exacerbou no atendimento ao princípio da não-intervenção.

É muito distinto no modelo inaugurado com as mudanças da Lei 14.813/2024, *sui generis*, que outras atividades e serviços, como a energia elétrica, a telefonia e a aviação civil tenham seus aspectos econômicos regulados por agências especialmente vocacionadas para o trato de assuntos econômicos, enquanto a praticagem tem seus aspectos econômicos regulados por uma força armada. O legislador, contudo, preferiu atribuir a regulação econômica a um ente regulador não-vocacionado para esse exercício regulatório.

Outro aspecto muito *sui generis* do modelo regulatório previsto pela nova redação da Lesta diz respeito à posição processual dos eventuais litigantes, que, sendo o regulado e o usuário, partes com interesses em conflito e, por óbvio parciais em seus posicionamentos, oferecerão parecer consultivo ao agente regulador, como se fossem entidades imparciais.

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

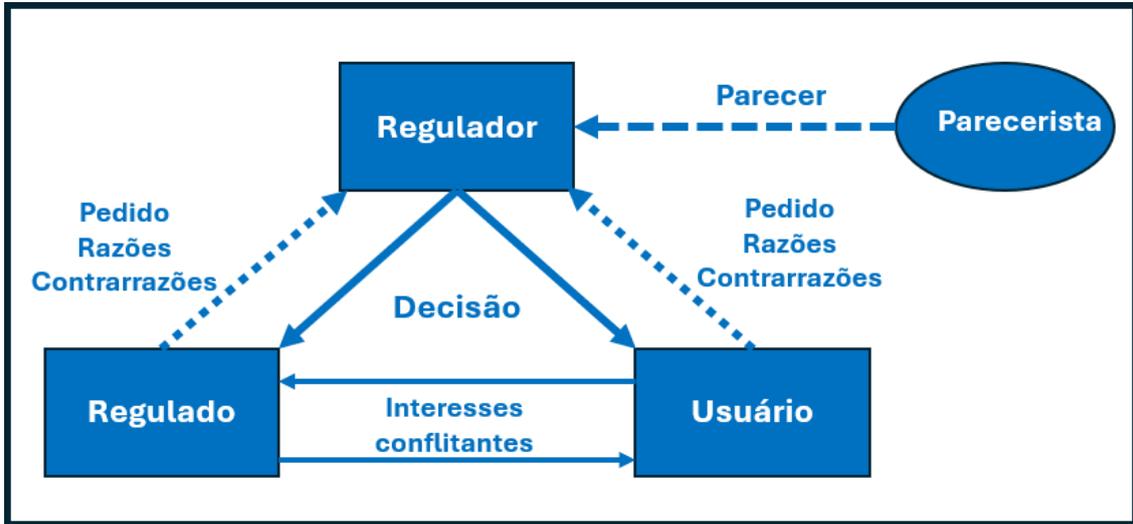
Art. 15-A. A remuneração do serviço de praticagem compreende a operação de prático, a lancha de prático e a atalaia.

[...]

§ 5º Conhecida a provocação de que trata o § 4º deste artigo, a autoridade marítima formará e presidirá comissão temporária, paritária e de natureza consultiva, composta de representantes da entidade prestadora de serviço de praticagem, do armador tomador de serviços de praticagem da respectiva zona e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a qual terá até 45 (quarenta e cinco) dias para emitir parecer consultivo. (Brasil, 1997c, redação da Lei 14.813/2024).

A teoria geral do processo e o direito regulatório dispõem que, quando do conflito de interesses entre regulados ou entre regulado e usuário, o Estado deve figurar como ente regulador, acima e equidistante das partes. As partes devem apresentar seus pedidos, razões e contrarrazões ao regulador, que os examinará e prolatará sua decisão (Figura 10). Essa tomada de decisão, por parte do regulador, é subsidiada por um parecer, isto é, uma opinião técnico-jurídica emitida por órgão ou entidade fora da relação processual, sem interesses conflitantes e de maneira imparcial (Martins, 2024; Timm; França, 2024).

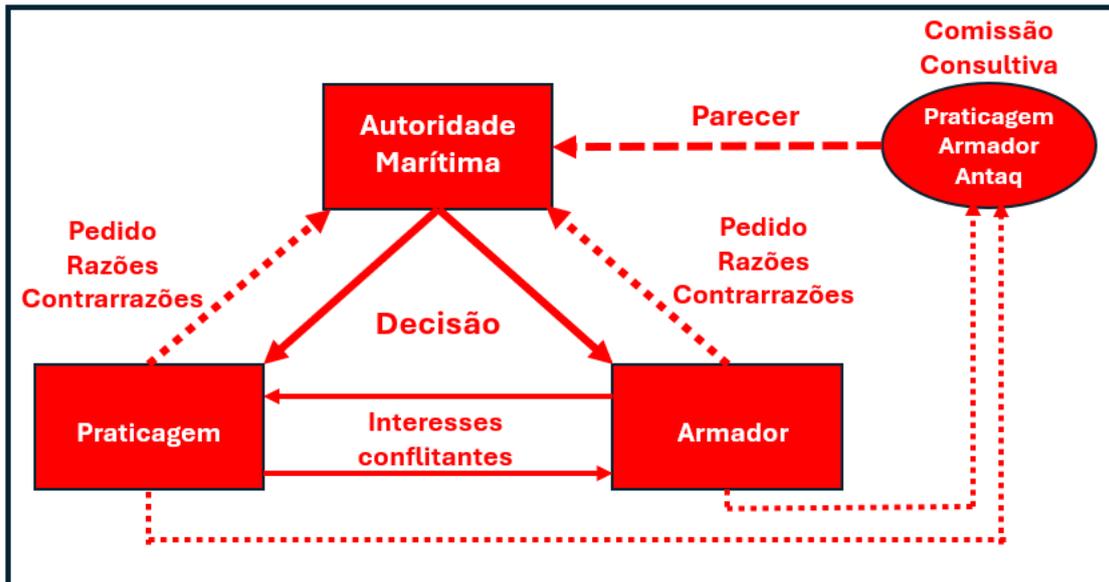
Figura 10 – Relação processual regulatória prevista doutrinariamente



Elaboração: autor (2024).

Contudo, de forma muito peculiar, a relação processual referente à regulação econômica do serviço de praticagem, introduzida pela Lei 14.813/2024, posiciona a entidade de praticagem (regulado) e o armador (usuário) na condição de pareceristas, mesmo não sendo dotados do atributo da imparcialidade. A comissão que emitirá o parecer conta, ainda, com a presença da Antaq, única entidade realmente imparcial no polo parecerista, mas que terá sua opinião técnica, econômica e jurídica “filtrada” pelas próprias partes em conflito (Figura 11).

Figura 11 – Relação processual na regulação econômica do serviço de praticagem



Elaboração: autor (2024).

A emissão de parecer consultivo por partes processuais e não por órgão ou entidade independente escapa a toda a boa lógica processual e constitui um perigoso precedente no sentido de que outros mercados regulados venham possam demandar regulação semelhante.

Além da indevida transposição das partes, regulado (praticagem) e usuário (armador) para o polo parecerista, destaca-se, ainda, o extremo enfraquecimento, quase anulação, da Antaq. Idealmente, o papel de regulador econômico do serviço de praticagem deveria ser atribuído àquela entidade vocacionada para o trato de questões econômicas relativas ao mundo aquaviário, mas, vez que foi opção do legislador atribuí-lo à AM, procura-se entender as razões. Em uma situação do tipo *second best*, a tomada de decisão regulatória pela AM poderia ser informada por parecer consultivo emitido pela Antaq no pleno uso de sua institucionalidade e imparcialidade, o que poderia até ser aceitável.

Contudo, nem mesmo o *second best* foi levado em consideração pelo legislador, que reduziu a posição institucional da agência reguladora à mesma estatura das partes em conflito, vez que com elas passou a constituir comissão paritária. Clara, nesse sentido, foi a opção do legislador por neutralizar a importância da Antaq ao longo de todo o processo, reduzindo a quase nada o alcance regulatório de seu posicionamento de natureza técnica, jurídica, econômica e, sobretudo, imparcial.

Em síntese, o princípio da legalidade, que diz respeito à previsão dos instrumentos e mecanismos regulatórios em lei foi atendido apenas formalmente, sem conteúdo substantivo. A nova redação da Lesta tem as virtudes de prever a regulação econômica do serviço de praticagem, ainda que sem atribuí-la a entidade especializada no trato de temas econômicos, e de pontuar a repressão às práticas de abuso do poder econômico. Contudo, a mesma lei não dota o regulador, no caso a AM, dos necessários instrumentos necessários ao exercício regulatório, como a possibilidade de acesso aos documentos de preço e custo e a iniciativa de suas próprias ações. Ainda, faz com que sua decisão seja informada por um parecer consultivo de cuja formulação participam as próprias partes em conflito, o que viola *ab initio* o princípio da imparcialidade, necessário à mínima validade do parecer. Destaca-se, ao longo do processo de estabelecimento dessa pseudoregulação econômica do serviço de praticagem, o notável enfraquecimento da Antaq, que se viu reduzida à mesma estatura do regulado e do usuário, não dispondo sequer da possibilidade de oferecer um parecer consultivo imparcial.

## 6.2 Princípio da continuidade

O **princípio da continuidade** do exercício regulatório foi completamente afastado do novo texto da Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024, praticamente negando a efetiva

regulação econômica do serviço de praticagem. De acordo com as novas disposições, a AM constitui-se como um regulador econômico inerte, apenas atuando no caso extremo de evitar a indisponibilidade do serviço, de modo a assegurar a sua ininterruptibilidade, ou quando provocado pelas partes com interesses conflitantes.

Trata-se de ação muito pontual e extremamente limitada, praticamente reduzindo a AM à condição de fixadora temporária de preços e, ainda, somente em circunstâncias muito excepcionais. A regulação econômica de um mercado pressupõe a atuação continuada do ente regulador, o que não se confunde com a interferência indevida desse regulador no mercado objeto de sua atenção. Sem a ação continuada, o regulador não tem condição de manter a necessária consciência situacional (*situational awareness*) quanto ao mercado regulado, sendo sempre surpreendido quando demandado e estando permanentemente sem a noção apropriada do que ocorre realmente no mercado sob sua responsabilidade regulatória.

Em síntese, o não-atendimento do princípio da continuidade tira da AM a possibilidade de exercer a efetiva regulação econômica do serviço de praticagem, a qual, apenas formalmente, está prevista. Sem ação continuada, o ente regulador não terá consciência situacional quanto ao mercado regulado, permanecendo refém das informações providas pelas partes eventualmente em conflito. As alterações na redação da Lesta, promovidas pela Lei 18.413/2024, a esse respeito, caminharam na direção contrária à efetiva regulação econômica.

### **6.3 Princípio da iniciativa regulatória**

O **princípio da iniciativa regulatória** se refere à capacidade que deve ter o agente regulador para dar início às suas próprias ações de regulação, não devendo ser limitado à provocação dos regulados ou à ocorrência de distúrbios no mercado regulado. É um princípio intimamente ligado ao princípio da continuidade, com este relacionado à manutenção, pelo agente regulador, da desejada consciência situacional (*situational awareness*) acerca do mercado regulado.

O princípio da iniciativa regulatória, assim como o da continuidade, também foi esquecido no novo texto da Lesta, da mesma forma negando a efetiva regulação econômica do serviço de praticagem. Como visto, a AM passou a ser um regulador econômico inerte, que atua apenas em circunstâncias excepcionais e que não pode ter a iniciativa, sequer, de requerer cópias de documentos de custos do regulado, o que se afigura uma restrição sem sentido, se o que se pretende é, de fato, a regulação econômica.

A consciência situacional (*situational awareness*) quanto ao mercado regulado, por parte do ente regulador, não pode depender da vontade do regulado. Um regulador econômico que não pode dar início aos seus próprios procedimentos de conhecimento e compreensão do mercado regulado, simplesmente, não é um regulador econômico. Isso é mais grave ainda no caso da regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, em que a AM, regulador econômico escolhido pelo legislador, sequer conta em seus quadros de pessoal com a *expertise* necessária à análise dos aspectos econômicos do mercado da praticagem, o que existiria na Antaq.

Em síntese, o não-atendimento do princípio da iniciativa regulatória, juntamente com o não-atendimento do princípio da continuidade, frustra a possibilidade de a AM exercer efetivamente o *múnus* regulatório dos aspectos econômicos do serviço de praticagem. Sem a necessária iniciativa e sem mesmo pessoal dotado da *expertise* necessária, o ente regulador não logrará ter a devida consciência situacional quanto ao mercado regulado, estando sempre a reboque das intenções do regulado e do usuário. Nesse sentido, as alterações promovidas pela Lei 18.413/2024 fazem letra morta da regulação econômica prevista formalmente para o serviço de praticagem, no Brasil.

#### **6.4 Princípio da transparência**

O **princípio da transparência** constitui pedra de toque para a efetiva regulação econômica do serviço de praticagem e sequer foi ventilado no novo texto da Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024. O não-atendimento do princípio da transparência, de forma muito mais grave até do que o não-atendimento aos princípios da continuidade e da iniciativa, impede por completo o exercício de uma efetiva regulação econômica por parte da AM, a qual não terá a mínima condição de conhecer o mercado regulado, nem de definir as suas necessidades de capacitação de pessoal, nem de atuar com vistas a atender ao princípio da correção das imperfeições de mercado, nem mesmo, sequer, de fixar preços da melhor forma possível, vez que estará restrita, nesse exercício, às informações que regulados e usuários, voluntariamente, vierem a lhe oferecer, quando for de seus interesses.

O princípio da transparência se refere ao *disclosure* que devem ter todas as ações e comportamentos dos regulados em relação ao agente regulador, não sendo admitida a negação ao regulador de informações de qualquer tipo, salvo as de cunho estritamente pessoal. Trata-se de princípio fundamental para a implementação de uma efetiva regulação de qualquer mercado econômico. Sem seu atendimento, tem-se o esforço regulatório irremediavelmente inócuo e sem sentido.

O não-atendimento do princípio da transparência torna o ente regulador verdadeiramente refém do regulado e do usuário, com injustificada inversão da hierarquia regulatória e das prerrogativas institucionais. Atualmente, ao amparo de contratos firmados com cláusula de confidencialidade, pode-se dizer que o serviço de praticagem, no Brasil, é prestado sem qualquer transparência nos aspectos econômicos, passando longe das exigências mínimas para que se possa falar em qualquer regulação efetiva, bem como do *benchmark* internacional, em que, como regra, não se tem sigilo sobre os preços praticados e os custos envolvidos.

Os preços das fainas de praticagem são guardados a sete chaves, os contratos de prestação do serviço de praticagem são firmados com cláusula de confidencialidade e dificilmente se consegue sequer uma fatura de cobrança e pagamento para analisar. É um serviço prestado sem qualquer transparência nos aspectos econômicos (Entrevista).

O não-atendimento do princípio da transparência constitui a mais grave falha no estabelecimento do marco regulatório do serviço de praticagem, no Brasil. Sem a devida transparência, nem mesmo a tímida atuação da AM na fixação excepcional de preços será efetiva. Essa conduta negativa da transparência, em especial no que se refere aos contratos vigentes, aos preços praticados e aos custos efetivamente envolvidos, não se atribui com exclusividade às entidades de praticagem ou aos armadores, mas aos dois polos contratantes, ao mesmo tempo.

Entidades de praticagem e armadores escudam-se, normalmente, no conteúdo da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), para se negarem a fornecer informações sobre contratos, preços e custos envolvidos na prestação dos serviços de praticagem. De fato, na vigência da LGPD, não seria autorizado às partes contratantes a violação das cláusulas de confidencialidade, em especial na ausência de previsão legal da regulação econômica.

Contudo, essa argumentação seria válida se estivéssemos falando de um mercado de livre concorrência, o que não é o caso. O mercado de praticagem, no Brasil, é reconhecidamente um mercado de concorrência imperfeita, com características monopolistas, e, agora, ao amparo da nova redação da Lesta, legalmente sujeito à regulação de seus aspectos econômicos. Além disso, a LGPD constitui lei ordinária, não uma lei complementar ou uma emenda constitucional, pelo que pode ser contrabalançada por outra lei ordinária mais específica, como é o caso da própria Lesta, que bem pode passar a prever a possibilidade de que a AM tenha acesso aos contratos, preços e custos dos serviços de praticagem, resguardando consigo o sigilo das informações. No caso da aviação civil, por exemplo, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) tem livre acesso aos preços praticados, mesmo em ambiente de liberdade tarifária.

**Lei 11.182/2005 – Cria a Anac**

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º A autoridade de aviação civil poderá exigir dos prestadores de serviços aéreos que lhe comuniquem os preços praticados, conforme regulamentação específica. (Brasil, 2005).

Exemplo das dificuldades trazidas pela falta de transparência está nas discussões entre o serviço de praticagem e a Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC). Com relação ao período de estiagem na Amazônia, em 2024, em que houve restrições maiores ao calado dos navios e mais problemas referentes à segurança da navegação, a ABAC alegou que a praticagem teria aumentado em 30% o preço dos seus serviços, enquanto as entidades de praticagem negaram a ocorrência de qualquer aumento de preços. Entretanto, como não há transparência, fica impossível avaliar o que realmente se passou no mercado de praticagem da região amazônica durante a estiagem (Portos e Navios, 2024; Resano, 2024).

Sem transparência, em especial no que se refere aos contratos firmados entre entidades de praticagem, seus preços e custos efetivos, a AM não terá sequer chance de conhecer as principais características econômicas do mercado regulado, para poder bem atuar na correção das imperfeições de mercado.

Não estando ciente do conteúdo contratual e dos valores envolvidos, a AM nem mesmo poderá definir adequadamente as necessidades de capacitação de seu pessoal, visto que, sabidamente, não dispõe em seus quadros de profissionais com a necessária *expertise*.

A falta de transparência transfere para o regulado o domínio da regulação, retirando-a do regulador com notável inversão da hierarquia regulatória e das prerrogativas institucionais. O não-atendimento do princípio da transparência constitui a mais grave falha no estabelecimento do marco regulatório do serviço de praticagem, no Brasil, trazido pela nova redação da Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024.

Por fim, nem mesmo a sua pálide atribuição de fixar preços em caráter temporário e excepcional será exercida da melhor forma possível, pois estará condicionada às informações que regulados e usuários lhe apresentarem.

Em síntese, o não-atendimento do princípio da transparência, impede qualquer exercício, por mínimo que seja, de uma regulação econômica do serviço de praticagem, por parte da Autoridade Marítima.

## 6.5 Princípio da defesa do consumidor

O **princípio da defesa do consumidor** se refere à proteção dos interesses do usuário final do bem fornecido ou do serviço prestado, não se confundindo com os interesses do tomador do serviço, este sim, o armador. Consumidor, para efeito regulatório, é aquele usuário

final que não tem condições de repassar custos, o que não é o caso dos armadores. Constitui-se o princípio da defesa do consumidor como o corolário dos princípios regulatórios, ao alçar o cidadão comum à condição de mais importante integrante do processo regulatório.

De fato, é ao cidadão comum, na condição de membro individual da sociedade, agente econômico fundamental, consumidor de bens e serviços e contribuinte tributário, que devem ser direcionados os benefícios regulatórios, em que pese, no caso específico da praticagem, os armadores serem, na condição de tomadores do serviço, os usuários diretos do serviço.

Assim como ocorre com o princípio da transparência, o princípio da defesa do consumidor também deve constituir pedra de toque do modelo regulatório de qualquer mercado regulado de bens ou serviços. É expressamente referenciado, por exemplo nos marcos regulatórios da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

**Lei 9.472/1997 – Cria a Anatel**

Art. 5º Na disciplina das relações econômicas no setor de telecomunicações observar-se-ão, em especial, os princípios constitucionais da soberania nacional, função social da propriedade, liberdade de iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais, repressão ao abuso do poder econômico e continuidade do serviço prestado no regime público (Brasil, 1997a).

**Lei 9.478/1997 – Institui a ANP**

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos da seção I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos (Brasil, 1997b).

**Lei 10.233/2001 – Cria a ANTT e a Antaq e o DNIT**

Art. 11. O gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

[...]

III – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados; (Brasil, 2001).

Como se vê, a defesa do consumidor está na essência da regulação econômica das atividades reguladas, não fazendo sentido proceder a um exercício regulatório sem garantir que esse exercício faça chegar seus benefícios ao cidadão comum. Estabelecer uma estrutura

regulatória complexa e custosa, com muito esforço institucional, sem garantir que os benefícios possam chegar ao consumidor final, não faz muito sentido.

A Praticagem é um componente dos gastos de escala dos armadores [...] impactando, em maior ou menor grau, os custos de operação do transporte marítimo como um todo. [...] No entanto, no caso do transporte marítimo de linha regular, não se pode esperar que uma redução nos gastos de escala provoque necessariamente redução nos fretes, dadas as características do setor, conforme mencionado anteriormente (UFRGS, 2013, p. 21).

Os estudos sobre o serviço de praticagem desenvolvidos pela UFRGS, os mesmos que consideraram excessivos os preços da praticagem no Brasil, também alertaram para a dificuldade de se garantir que os benefícios da regulação cheguem aos preços dos fretes. Isso em função das características do setor, entre as quais desponta, com notória gravidade, a falta de transparência na celebração dos contratos, na definição dos preços e na avaliação dos custos efetivamente envolvidos.

Em síntese, o não-atendimento do princípio da defesa do consumidor tira da regulação econômica do serviço de praticagem muito de sua validade e, até mesmo, de sua razão de ser. Entretanto, o princípio da defesa do consumidor, assim como o princípio da transparência, sequer foi ventilado no novo marco regulatório do serviço de praticagem, inaugurado com a nova redação da Lesta, a partir das mudanças promovidas pela Lei 14.813/2024.

## **6.6 Princípio da não-intervenção**

O princípio da não-intervenção, ao contrário do que ocorreu com os princípios da continuidade, da iniciativa regulatória, da transparência e da defesa do consumidor, não foi um princípio não-atendido pela nova redação da Lesta, mas, sim, atendido de forma exacerbada. Houve um visível esforço do legislador no sentido de garantir que o ente regulador designado, a AM, não viesse a se tornar um agente mais ativo, em detrimento, até, da efetividade regulatória minimamente desejada.

Referido princípio diz respeito à distinção entre intervir e regular, muito cara ao direito regulatório, que vê mais eficiência na prestação de serviços e na entrega de bens por entidades da iniciativa privada, reservando para o Estado um papel distinto daquele desempenhado pelo provedor do serviço ou bem.

Seu atendimento exacerbado, contudo, traz tanto prejuízo para o modelo regulatório quanto o seu não-atendimento.

Três aspectos da nova redação da Lesta caracterizam o exacerbado esforço legislativo quanto à implementação do princípio da não-intervenção, por parte do agente regulador: a (i)

noção do Estado-garante do mercado de praticagem, a (ii) excepcionalidade da atuação do agente regulador e a (iii) restrição das possibilidades de ação do agente regulador.

No que se refere à noção do Estado-garante no mercado de praticagem, a nova redação da Lesta define que seja dever do Estado garantir a adequada e livre prestação do serviço de praticagem, nos termos da Lei. Como o serviço de praticagem tem características monopolistas, consistentes na existência de barreiras à entrada no mercado e na adoção irrestrita da escala de rodízio única (ERU), o entendimento do que venha a ser “adequada e livre” não pode ser no sentido do incentivo à adoção de um regime econômico de livre concorrência. Livre deve ser entendido, então, como desembaraçado de obstáculos, livre de interferências que atentem contra o disposto na Lesta. Não se trata de uma novidade legislativa, vez que todo Estado é, naturalmente, o garante de suas próprias leis, mas, no caso específico, o Estado está sendo chamado a garantir a permanência do monopólio na prestação do serviço, confiando-se ao ente regulador o papel de não alterar essa realidade, ainda que possa regular-lhe o mercado.

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

Art. 12. O serviço de praticagem consiste no conjunto de atividades profissionais de assessoria ao Comandante requeridas por força de peculiaridades locais que dificultem a livre e segura movimentação da embarcação.

[...]

§ 3º É dever do Estado garantir a adequada e livre prestação do serviço de praticagem, nos termos desta Lei. (Brasil, 1997c, redação da Lei 14.813/2024).

No que se refere à excepcionalidade da atuação do agente regulador, o legislador foi muito incisivo em garantir que a ação regulatória somente ocorresse em circunstâncias absolutamente excepcionais, chegando ao exagero de, na prática, negar o efetivo exercício de qualquer ação reguladora consistente. Nos termos da atual redação da Lesta, a AM somente atua em dois casos: para (i) assegurar a disponibilidade permanente do serviço, e (ii) quando provocada pela praticagem ou pelos armadores, diante de um possível abuso do poder econômico, seja esse abuso resultante de atos da praticagem, com preços muito elevados e que onerem injustamente as fainas realizadas, ou resultante de atos do armador, levando à defasagem excessiva dos preços e a uma remuneração não justa pelos serviços. Fora essas duas circunstâncias, a AM se constitui como um ente inerte, ao qual se negam a continuidade e a iniciativa da ação regulatória, e, especialmente a transparência absolutamente essencial dos contratos, preços e custos. Nas condições atuais definidas pela Lesta, não se pode sequer dizer que há qualquer regulação econômica implementada sobre o serviço de praticagem.

No que se refere, por fim, à restrição das possibilidades de ação do agente regulador, a atual redação da Lesta praticamente limita a ação da AM à possibilidade de fixação temporária

e excepcional de preços, em nada alterando o que já vinha sendo feito antes das mudanças introduzidas na Lesta pela Lei 14.813/2024. Ademais, essa fixação de preços será feita pela AM praticamente “às cegas”, vez que, não havendo sido atendidos pelo marco regulatório os princípios da continuidade, da iniciativa e da transparência, e havendo sido o princípio da legalidade atendido apenas formalmente, a AM será um ente regulador sem qualquer consciência situacional (*situational awareness*) quanto ao mercado regulado, permanecendo refém das informações que entidades de praticagem e armadores lhe entregarem, de acordo com seus interesses particulares.

Em síntese, o atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção, combinado com o não-atendimento dos princípios da continuidade, da iniciativa e, em especial, da transparência, além do atendimento meramente formal do princípio da legalidade, contribui para reduzir o alcance regulatório das ações da AM. Essa exacerbação no atendimento ao princípio da não-intervenção se caracteriza pela (i) noção do Estado-garante do mercado de praticagem, pela (ii) excepcionalidade da atuação do agente regulador e pela (iii) restrição das possibilidades de ação do agente regulador.

### **6.7 Princípio da especialidade ou especificidade**

O **princípio da especialidade** ou da **especificidade** diz respeito às características especiais, particulares, de que deve ser dotado o ente regulador, em especial no que se refere à sua *expertise* institucional. Referido princípio se viu não-atendido quando da não-atribuição da regulação econômica do serviço de praticagem à Antaq, entidade que dispunha e dispõe da necessária *expertise* no trato de questões regulatórias de natureza econômica.

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários, por estar mais voltada às questões econômicas e comerciais, sendo especialmente vocacionada para esse tipo de debate, poderia realizar a regulação econômica de forma mais dinâmica (Entrevista).

Todas as expectativas quanto ao papel da Antaq na regulação econômica do serviço de praticagem se viram frustradas com as alterações promovidas na Lesta pela Lei 14.813/2024. A suposta regulação não se tornou uma atividade permanente, a eventual intervenção do regulador definido continuou apenas excepcional, a transparência nos preços praticados foi de todo negligenciada e a Antaq se viu reduzida a uma posição de importância muito inferior à que deveria ter em razão de sua vocação institucional e da capacitação de seu pessoal para o trato de questões afetas à regulação econômica.

Em síntese, portanto, o esperado papel da Antaq na suposta regulação econômica do serviço de praticagem foi reduzido em sua relevância pelo novo texto da Lesta, tendo sido a

entidade limitada à emissão de um parecer consultivo em condições de paridade com os próprios regulados e sem poder exercer qualquer papel mais relevante.

### **6.8 Opção não-implementada do legislador**

Da análise realizada acerca do atendimento ou não-atendimento de princípios essenciais à regulação econômica, resulta que as alterações na Lesta, promovidas pela Lei 14.813/2024 consagram uma opção do legislador ainda não-implementada. Ao incluir expressamente a regulação econômica na Lesta e na lei de criação da Antaq, o legislador deixou claro que entende tratar-se de preços que não são formados em um mercado de concorrência perfeita e que, portanto, demandam a ação regulatória de órgão estatal.

A implementação de efetiva uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem iria na esteira da prática verificada, por exemplo, na União Europeia (UE), em que se exige a definição do preço de forma transparente e objetiva, sobretudo nos casos em que não há uma efetiva concorrência. Além disso, o preço do serviço de praticagem (pilotagem), necessariamente, deve ser proporcional custo do serviço prestado. Nesse sentido, destaca-se o conteúdo do Artigo 12 do Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho.

#### **Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho.**

##### Artigo 12.

##### Taxas dos serviços portuários

1. As taxas cobradas pelos serviços prestados por um operador interno sujeito a uma obrigação de serviço público, as taxas cobradas por serviços de pilotagem que não estão expostos a uma concorrência efetiva e as taxas cobradas pelos prestadores de serviços portuários a que se refere o artigo 6º, nº 1, alínea b), são fixadas de modo transparente, objetivo e não discriminatório, e são proporcionadas em relação ao custo do serviço prestado (UE, 2017).

Nada obstante, entre aspectos positivos e negativos do novo modelo regulatório faz-se necessário, ainda, aperfeiçoar o dispositivo legal para que a vontade do legislador, agora manifesta na lei, seja implementada de maneira efetiva, com a outorga dos necessários instrumentos regulatórios à Autoridade Marítima (AM), designada como ente regulador dos aspectos tanto técnicos quanto econômicos do serviço de praticagem, no Brasil (Quadro 10).

Deve-se conceder a devida atenção aos princípios regulatórios da transparência, da continuidade, da iniciativa e da defesa do consumidor, de maneira a fazer com que o princípio da legalidade, já formalmente carregado ao mercado da praticagem pela nova redação da Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024, deixe de ensejar uma previsão apenas formal, para favorecer uma regulação efetiva.

**Quadro 10 – Aspectos positivos e negativos: regulação econômica pela Lesta**

Aspectos positivos	Aspectos negativos
<p>- expressa previsão legal da regulação econômica do serviço de praticagem.</p> <p>- expressa previsão legal da repressão às práticas de abuso do poder econômico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- atribuição da regulação econômica do serviço de praticagem a ente não-vocacionado para o trato de questões econômicas.</li> <li>- não-previsão dos necessários instrumentos para o exercício da regulação econômica.</li> <li>- comissão consultiva composta pelas partes com interesses conflitantes, sem a devida imparcialidade.</li> <li>- Estado-garante em defesa da situação de monopólio, combinada com o cerceamento de sua capacidade de ação regulatória efetiva.</li> <li>- parecer emitido por comissão consultiva constituída por membros não-imparciais.</li> <li>- manutenção para a AM da simples fixação de preços, sem mudança substancial quanto à prática anterior.</li> <li>- dependência completa da AM quanto às informações que entidades de praticagem e armadores lhe entregarem.</li> <li>- enfraquecimento institucional da Antaq, com desperdício de suas capacidades.</li> <li>- não-atendimento do princípio da continuidade da ação regulatória.</li> <li>- não-atendimento do princípio do princípio da iniciativa regulatória.</li> <li>- não-atendimento do princípio da transparência.</li> <li>- não-atendimento do princípio da defesa do consumidor.</li> <li>- atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção.</li> </ul>

**Elaboração:** autor (2024).

## 7. ANÁLISE SWOT

Com vistas ao cumprimento do **objetivo geral** desta pesquisa, a saber, avaliar os riscos da regulação do serviço de praticagem no Brasil e fundamentar recomendações relativas a esses riscos regulatórios, as seções precedentes foram dedicadas ao cumprimento dos dois primeiros **objetivos específicos** propostos, como a seguir:

(1) definir os conceitos de regulação técnica e regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil: objetivo específico cumprido no âmbito do “Marco teórico”, bem como da seção “Argumentos a favor e contra a regulação econômica”; e

(2) discriminar os argumentos favoráveis e os argumentos contrários à regulação econômica da praticagem: objetivo específico cumprido pelas seções “Argumentos a favor e contra a regulação econômica”, “Projeto de lei 757/2022” e “Lei 14.813/2024: regulação econômica não-implementada”.

Nesta seção, será dado cumprimento ao terceiro objetivo específico proposto, o de (3) determinar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças na regulação da praticagem (SWOT).

A Análise SWOT se destina a evidenciar as forças (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*) relativas a um processo de trabalho, uma empresa, órgão público ou qualquer componente organizacional minimamente complexo, em que o enfrentamento de problemas e a busca de soluções demande o conhecimento dos contextos interno e externo pertinentes.

O **contexto interno** da regulação econômica do serviço de praticagem é definido pela Autoridade Marítima (AM), na condição de ente regulador; pelo Conselho Nacional de Praticagem (Conapra), na condição de representante institucional do serviço de praticagem; pelas entidades de praticagem, como regulados, propriamente ditos; e por todas as atividades, todos os normativos, em especial a Lei 9.537/1997 (Lesta) e as Normas da Autoridade Marítima (Normams), além de todas as relações organizacionais referentes, diretamente, à prestação do serviço, inclusive a cultura organizacional e as condutas informais. Inclui, também, a Federação Nacional dos Práticos (Fenapráticos).

Nesse contexto interno serão evidenciadas as **forças e fraquezas** inerentes à regulação econômica do serviço de praticagem.

O **contexto externo** da regulação econômica da praticagem inclui os armadores, tomadores do serviço, mas sem serem entidades reguladas; os órgãos de infraestrutura com interesse na navegação; os órgãos do Poder Legislativo; a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); órgãos internacionais interessados na navegação, como a Organização

Marítima Internacional (IMO), e as instituições e organizações com envolvimento, direto ou indireto, em assuntos de praticagem em nível nacional e internacional, além de suas normas, como a Resolução IMO A 960(23) (IMO, 2004).

Nesse contexto externo serão evidenciadas as **oportunidades** e **ameaças** inerentes à regulação econômica do serviço de praticagem.

### **7.1 Contexto interno: forças (*strengths*)**

**Forças** (*strengths*) são os pontos fortes da regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil, ou seja, o que já se faz bem no âmbito dessa regulação e pode ser aproveitado para o bom funcionamento regulatório. Vinculam-se ao contexto interno da aludida regulação. São identificadas abaixo pelo código **S** (*strength*) e o respectivo número sequencial. A análise realizada permite identificar sete forças inerentes à regulação econômica do serviço de praticagem, como a seguir apresentadas.

#### **S01: expressa previsão legal da regulação econômica do serviço de praticagem.**

A Lei 9.537/1997, com as mudanças da Lei 14.813/2024, expressamente previu a regulação econômica do serviço de praticagem pela AM. Mesmo fazendo-o apenas formalmente, sem empoderar adequadamente o ente regulador para o exercício de suas atribuições, referida previsão expressa implementou parte fundamental do princípio da legalidade e pôs fim às discussões sobre a não-previsão legal da regulação dos aspectos econômicos da praticagem, como as que levaram à intensa judicialização das questões relativas à então Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP) e, eventualmente, à sua extinção.

O fracasso da CNAP decorreu, fundamentalmente, da sua falta de previsão legal, fortemente explorada pelas entidades de praticagem no intenso processo de judicialização que se seguiu às suas decisões, consideradas por aquelas entidades como contrárias aos seus interesses. Isso porque, diante da inefetividade do ente regulador, as partes envolvidas podem recorrer à judicialização das questões, em busca de decisões com natureza regulatória, prolatadas pelo Poder Judiciário em processos litigiosos, caracterizando o que a doutrina denomina regulação por litígio.

O princípio da legalidade desponta na determinação da força S01, vez que, mesmo tendo sido atendido apenas formalmente, afastou dúvidas quanto ao estabelecimento de um comando legal para o exercício da regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, assim

concertando-se com a doutrina regulatória, segundo a qual a falta de previsão legal inviabiliza por completo qualquer iniciativa de regulação.

**S02: expressa previsão legal da repressão às práticas de abuso do poder econômico.**

A Lei 9.537/1997, com as mudanças da Lei 14.813/2024, expressamente previu a repressão às práticas de abuso do poder econômico no contexto da regulação econômica do serviço de praticagem pela AM. De forma equilibrada, essa previsão se estendeu tanto às entidades de praticagem, na condição de prestadoras do serviço, quanto aos armadores, como tomadores do serviço. Poderão ser reprimidos eventuais abusos tanto da parte da praticagem, pelo uso indevido de seu poder de mercado (monopolista), quanto da parte dos armadores, que supostamente poderiam impor seu peso organizacional e econômico nas negociações contratuais do serviço de praticagem, desequilibrando o mercado em seu favor.

O princípio da correção das imperfeições de mercado desponta na determinação da força S02, vez que o abuso de poder econômico é imperfeição normalmente associada a mercados de concorrência imperfeita, como o serviço de praticagem no Brasil. Armadores, em especial, se referem à prática de preços abusivos por parte das entidades de praticagem brasileiras. Assim, a expressa previsão da repressão às práticas de abuso do poder econômico concerta-se com a doutrina, segundo a qual a iniciativa de regulação deve se voltar, justamente, para a correção dessas imperfeições.

**S03: expressa previsão legal do árbitro imparcial na regulação econômica do serviço de praticagem.**

A Lei 9.537/1997, com as mudanças da Lei 14.813/2024, expressamente previu a atuação da AM como árbitro imparcial na regulação econômica do serviço de praticagem. Tanto as entidades de praticagem quanto os armadores poderão demandar a atuação do ente regulador ao perceberem desequilíbrios de mercado que lhes sejam desfavoráveis.

Trata-se de demanda recorrente dos armadores, sucessivas vezes levada a debate no âmbito das audiências públicas realizadas no TCU e no Congresso Nacional. Embora a AM já atuasse nesse sentido ao amparo da redação anterior da Lesta, a nova redação confirmou e reforçou o papel arbitral a ser desempenhado pelo ente regulador.

O princípio da correção das imperfeições de mercado desponta na determinação da força S03, vez que a falta de um árbitro imparcial é imperfeição que aprofunda os problemas associados a mercados de concorrência imperfeita, como o serviço de praticagem no Brasil.

Assim, a expressa previsão de que a AM atue como árbitro concerta-se com a doutrina, segundo a qual a iniciativa da regulação deve se voltar, justamente, para a correção dessas imperfeições.

#### **S04: caráter negociado dos contratos de prestação do serviço de praticagem.**

A Lei 9.537/1997, com as mudanças da Lei 14.813/2024, consagrou o modelo negocial livre na formação de preços do serviço de praticagem. A regra da livre negociação dos contratos tem o condão, respeitado o necessário equilíbrio de mercado, de afastar preços abusivos ou defasados, bem como demandar serviço de melhor qualidade.

Trata-se de demanda recorrente das entidades de praticagem, sucessivas vezes levada a debate no âmbito das audiências públicas realizadas no TCU e no Congresso Nacional. Embora a livre negociação contratual já fosse usual ao amparo da redação anterior da Lesta, a nova redação confirmou e reforçou o caráter prioritariamente negocial na celebração dos contratos e na formação dos preços do serviço de praticagem.

O princípio da não-intervenção desponta na determinação da força S04, vez que a regulação deve, sempre que possível, privilegiar a livre concorrência, abstendo-se de interferir diretamente na entrega do bem ou serviço e atuando apenas para evitar que o interesse da sociedade seja desatendido ou para resolver disputas e dirimir conflitos. Assim, a expressa previsão do modelo negocial livre na formação de preços do serviço de praticagem concerta-se com a doutrina, segundo a qual a atuação regulatória, mesmo necessária, não deve afastar o predomínio da negociação na formação dos preços dos serviços regulados.

#### **S05: caráter residual da remuneração individual do prático.**

O caráter residual da remuneração individual do prático retira esse tópico polêmico do centro das discussões, reposicionando-o no contexto da negociação contratual. A discussão contratual não deve comportar debates acerca de o prático “ganhar muito”, haja vista o caráter empresarial do serviço prestado. Exigir que a negociação revelasse a participação individual dos práticos nos lucros das associações de práticos corresponderia a uma exigência sem qualquer paralelo no mundo empresarial, ou mesmo trabalhista.

A remuneração individual do prático consiste de participação nos lucros da entidade, a qual aufera suas receitas mediante contratos, definição de preços e considerações de custos. A divisão dos lucros, que resulta na remuneração individual, é meramente residual.

A obrigação de divulgação dos vencimentos auferidos, atualmente, se restringe aos servidores públicos, na forma da Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), desde a

decisão do STF no pedido de suspensão de liminar 623/2012 (Brasil, 2011; STF, 2012). Não se estende qualquer exigência similar aos práticos.

O princípio da não-intervenção desponta na determinação da força S05, vez que o fato de a remuneração individual do prático ser parte da divisão de lucros contratuais afasta a referida remuneração das discussões sobre os preços dos serviços prestados, sem que haja necessidade de se considerar interesses particulares e individuais no contexto das negociações contratuais. O Estado não se propõe a intervir na remuneração dos práticos, diferentemente do que ocorre com as remunerações dos servidores públicos. E os práticos, por sua vez, tendem a ter interesse na manutenção dos contratos, mediante negociação equilibrada, vez que suas remunerações dependem da execução contratual. O caráter residual da remuneração dos práticos concorda-se com a doutrina, segundo a qual a atuação regulatória, mesmo necessária, não deve afastar o predomínio da negociação na formação dos preços dos serviços regulados.

#### **S06: excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima.**

A excelência da regulação técnica exercida pela AM é, sem dúvida, uma das principais forças com que conta a estrutura do serviço de praticagem, no Brasil. Trata-se de força que está na base da elevada qualidade do serviço prestado, consolidada pela experiência secular no trato das questões da praticagem, colocando a regulação técnica da praticagem brasileira em pé de igualdade com as regulações exercidas em países que, assim como o Brasil, constituem referência técnica de âmbito internacional.

A excelência da regulação técnica da AM é reconhecida, entre outras instituições e organizações, pelas próprias entidades de praticagem, na condição de entidades reguladas, e pelo TCU, na condição de Entidade de Fiscalização Superior (EFS) do Brasil.

O princípio da continuidade e o princípio da iniciativa regulatória despontam na determinação da força S06, vez que é justamente a atuação contínua e proativa da Autoridade Marítima que garante a elevada qualidade da regulação técnica do serviço de praticagem no Brasil. Assim, o exercício da regulação técnica do serviço de praticagem pela AM concorda-se com a doutrina, segundo a qual a atuação do ente regulador deve ser contínua e proativa, não se limitando à solução de problemas que lhes sejam levados pelas partes interessadas.

#### **S07: adoção irrestrita da ERU em favor da segurança da navegação.**

A escala de rodízio única (ERU) é o mais importante instrumento da regulação técnica do serviço de praticagem. Visa a garantir a disponibilidade permanente do serviço, a

manutenção da qualificação dos práticos e a evitar a fadiga desses profissionais, sendo, assim, fundamental para a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e a prevenção da poluição do meio ambiente marinho.

A ERU, ainda, tem o importante condão de impedir o surgimento da figura do prático preferencial, o que poderia ocorrer caso as empresas de navegação e os práticos tivessem a liberdade de estabelecer contratações à revelia da aludida escala, fazendo com que o prático, agora contratado particular, adotasse conduta mais condizente com os interesses do contratante do que com a segurança da navegação.

O princípio da continuidade e o princípio da iniciativa regulatória despontam na determinação da força S07, vez que vez que a atuação contínua e proativa da Autoridade Marítima, na fiscalização do cumprimento da ERU pelas entidades de praticagem, é fundamental para a garantia da segurança da navegação nas zonas de praticagem. Assim, a adoção irrestrita da ERU na gestão do serviço de praticagem concerta-se com a doutrina, segundo a qual a atuação do ente regulador deve ser contínua e proativa, não se limitando à solução de problemas que lhes sejam levados pelas partes interessadas.

## **7.2 Contexto interno: fraquezas (*weaknesses*)**

**Fraquezas** (*weaknesses*) são os pontos fracos da regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil, ou seja, tudo aquilo que precisa ser melhorado no âmbito da regulação para que se tenha um bom funcionamento regulatório. Vinculam-se ao contexto interno da aludida regulação. São identificadas abaixo pelo código **W** (*weakness*) e o respectivo número sequencial. A análise realizada permite identificar dezoito fraquezas inerentes à regulação econômica do serviço de praticagem, como a seguir apresentadas.

### **W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.**

Mais relevante fraqueza associada à regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, nos moldes atualmente definidos pela Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024. Corresponde ao descumprimento do princípio essencial ao funcionamento de qualquer modelo regulatório, pertinente à prestação de qualquer serviço ou ao fornecimento de qualquer bem regulado. O fato de a Lesta não contemplar de forma clara o princípio da transparência está na base estrutural do modelo regulatório, praticamente condenando-o ao não-funcionamento, haja vista ser impossível para um ente regulador tomar qualquer decisão adequada sem conhecer o próprio mercado que deveria regular.

O princípio da transparência desponta na determinação da fraqueza W01, vez que a falta de transparência relativa à conduta dos regulados, principalmente no que diz respeito aos contratos, preços e custos envolvidos na prestação do serviço de praticagem obsta, por completo, a efetividade do exercício regulatório pela AM.

Além disso, a assimetria de informação, conceito-chave da teoria da agência, também se faz presente, vez que, sem transparência de uma agência em relação a outra, as escolhas a que se chega serão sempre subótimas, de qualidade e efetividade inferiores às que poderiam ser conseguidas em ambiente de pleno compartilhamento das informações.

### **W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.**

Fraqueza de altíssima relevância associada à regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil. Vincula-se fortemente à falta de transparência, em uma relação bilateral de causa e consequência. Juntas, a falta de transparência (W01) e a dependência de informações (W02), no fim das contas, inviabilizam o exercício regulatório do serviço de praticagem, por parte da AM.

O princípio da transparência e o princípio da iniciativa regulatória despontam na determinação da fraqueza W02, vez que, sem informações adequadas, a AM não conseguirá tomar decisões a contento e, por não dispor de iniciativa regulatória, também não conseguirá tomar as providências para obter as informações necessárias, perpetuando-se a situação de fragilidade do ente regulador diante dos regulados.

Além disso, a assimetria de informação, conceito-chave da teoria da agência, também se faz presente, vez que, dependente de informações às quais terá difícil ou nenhum acesso, a AM, na condição de ente regulador, tomará decisões subótimas, de qualidade e efetividade inferiores às que poderia tomar se estivesse de posse das informações adequadas.

### **W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.**

A Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024, atribuiu a regulação econômica do serviço de praticagem à AM, sem, contudo, empoderá-la adequadamente para o exercício regulatório esperado, o que constitui fraqueza fundamental no modelo regulatório até o momento estabelecido. Não foram cumpridos os princípios da transparência, da continuidade e da iniciativa regulatória, entre outros, além de ter sido atendido de forma exacerbada o princípio

da não-intervenção. Assim, sem previsão dos necessários instrumentos legais para viabilizar a atuação do ente regulador, a regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil, persiste como uma determinação não-implementada do legislador.

O princípio da legalidade, o princípio da continuidade e o princípio da iniciativa regulatória despontam na determinação da fraqueza W03, vez que a regulação deve, necessariamente, ser expressa em lei de maneira a firmar sua validade, além de se amoldar a uma ação contínua e ininterrupta na busca do adequado funcionamento do mercado de concorrência imperfeita, em especial, tendo prevista a iniciativa de seus próprios atos de regulação, de maneira a não depender da aquiescência dos regulados para poder agir.

Também o princípio da transparência se faz presente na determinação da fraqueza W03, vez que a transparência nas ações dos envolvidos é essencial para garantir o empoderamento do ente regulador em face dos regulados, prestadores do serviço, e dos usuários. Transparência é fundamental para tornar viável o exercício regulatório pelo ente regulador, tanto nas questões técnicas quanto no trato dos aspectos econômicos do mercado regulado.

Sob a ótica da teoria da agência, a análise da fraqueza W03 revela a presença de assimetria de informação e de conflito entre agências. Isso porque a assimetria de informação se manterá, em desfavor do ente regulador, caso a lei não preveja os adequados mecanismos para a superação da falta de transparência e da dependência de informações a serem disponibilizadas pelos regulados. Já os conflitos entre agências decorrem do choque entre interesses que impedem o prevalecer uma atitude convergente por parte das agências envolvidas.

#### **W04: atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (AM).**

A falta de *expertise* da AM para o trato de questões econômicas é reflexo de outra singularidade da regulação econômica do serviço de praticagem, nos moldes definidos pela Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024. Idealmente, como era a pretensão inicial do próprio Governo Federal, quando da apresentação do PL 757/2022, em sua versão original, a regulação econômica seria atribuída à Antaq, entidade pública especialmente vocacionada para o trato de questões econômicas do setor aquaviário. Entretanto, optou o legislador pela atribuição dessa regulação econômica a ente não-vocacionado para o trato de questões dessa natureza, assim incorrendo em fraqueza basilar do modelo regulatório então definido. Dessa forma, enquanto os serviços e bens regulados têm sua regulação econômica normalmente atribuída a agências especialmente vocacionadas para o trato de questões econômicas, o serviço de praticagem, no Brasil, tem seus aspectos econômicos regulados, de forma muito singular,

por uma organização de natureza militar, cuja *expertise* e experiência se distanciam, naturalmente, daquela necessária ao trato de questões econômicas.

O princípio da não-intervenção desponta na determinação da fraqueza W04, vez que, adotado de forma exacerbada no modelo de regulação econômica previsto na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, se alia à falta de *expertise* econômica da Autoridade Marítima para reduzir mais ainda a sua possibilidade de exercer uma ação positiva e construtiva na regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil.

A regulação tem como objetivo o fomento da atividade regulada, que somente pode ser atingido se conduzido por um corpo técnico especializado (Trindade; Maia; Santolim, 2024, p. 532).

Do ponto de vista da teoria da agência, presente se faz a assimetria de informação, vez que, dependente de informações às quais terá difícil ou nenhum acesso, a falta de *expertise* tornará ainda mais custosa a obtenção de informação econômica adequada, neutralizando muito da capacidade de a AM exercer efetivamente o seu mister regulatório.

#### **W05: caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem.**

Comprovado pelos estudos de diferentes instituições, em especial pelo TCU, o caráter monopolista do serviço de praticagem no Brasil se apresenta como fraqueza basilar, tendo sido, inclusive, o principal motivo que levou o legislador a defini-lo como um serviço a ser regulado. Monopólios, como visto, resultam em poder de mercado que tende a fazer com que os preços cobrados pelos serviços prestados sejam superiores aos que seriam definidos em ambiente de concorrência plena. A obrigação de contratar o serviço de praticagem aponta, com razão, para a segurança da navegação, mas o caráter monopolista associado a essa obrigação leva à necessidade de que haja a regulação econômica do mercado em que ocorrem essas referidas contratações.

O princípio da correção das imperfeições de mercado desponta na determinação da fraqueza W05, vez que a detenção de poder de mercado pelas entidades de praticagem causa um desequilíbrio nocivo à livre negociação e inibidor da livre concorrência, aprofundando os problemas associados a mercados de concorrência imperfeita, como o serviço de praticagem no Brasil. Monopólios demandam a ação corretiva de um ente regulador, e a AM, na condição legalmente instituída de regulador econômico deve adotar medidas voltadas para a correção da imperfeição consistente no poder de mercado detido pelas entidades de praticagem, assim favorecendo o equilíbrio na relação entre prestadores e tomadores do serviço.

O sentido da regulação se caracteriza pela eliminação ou mitigação das falhas de mercado, como, por exemplo, na busca pela promoção da concorrência entre os agentes do mercado (Trindade; Maia; Santolim, 2024, p. 528).

Também o princípio da transparência se faz presente na determinação da fraqueza W05, vez que a transparência nas ações dos envolvidos se constitui como o principal antídoto contra a eventual assimetria de informação e a possibilidade de que uma relação econômica monopolista, que por si só já se configura como uma relação distorcida, degenera na total subjugação da parte contratante não-favorecida pelo poder de mercado pela parte em favor da qual se operam o monopólio e o referido poder. Transparência é fundamental para se compensar as distorções introduzidas pelo caráter monopolista de uma relação econômica.

A análise da fraqueza W05, à luz da teoria da agência, revela a presença de assimetria de informação e de conflito entre agências. Isso porque a assimetria de informação se liga diretamente à detenção de poder de mercado por uma determinada agência em detrimento de outra. Já os conflitos entre agências decorrem do choque entre interesses que, além de opostos, muitas vezes são excessivamente valorados, impedindo que prevaleça uma atitude convergente por parte das agências envolvidas.

#### **W06: adoção irrestrita da ERU em reforço do caráter monopolista do mercado.**

A adoção irrestrita da ERU é uma exigência que se associa à segurança da navegação, sendo este um aspecto de convergência entre as posições da AM e das entidades de praticagem, as quais veem na ERU um instrumento essencial à garantia da segurança da navegação, servindo, ao mesmo tempo, para a disponibilidade permanente do serviço e para a independência do prático em relação ao armador, evitando-se o surgimento do chamado prático preferencial, figura prejudicial à desejada segurança na movimentação de navios. A importância da ERU foi também aferida pelo TCU, em sua ANOp.

Nada obstante, essa adoção irrestrita, conquanto benéfica para a segurança da navegação, incorre no efeito colateral de reforçar o caráter monopolista da prestação do serviço de praticagem, sendo, por isso, uma fraqueza de grande relevância associada à regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil.

O princípio da correção das imperfeições de mercado desponta na determinação da fraqueza W06, vez que o ente regulador deve estar atento ao surgimento de situações que contrariem a lógica do mercado de livre concorrência, de forma a combater seus efeitos, ou minimizá-los, se for o caso de manter a situação de concorrência imperfeita. É o caso da adoção irrestrita da ERU, que é considerada essencial à regulação técnica do serviço de praticagem e à

segurança da navegação, mas que tem efeitos colaterais no que se refere aos aspectos econômicos, os quais precisam ser compensados por adequada regulação econômica. Nesse sentido, tem-se que:

A regulação de setores específicos na economia teve como propósito corrigir eventuais falhas de mercado. A regulação do mercado, especialmente em setores em que a estrutura do mercado apresenta elevado grau de concentração – visto que concentrar é restringir o espaço de mercado livre –, é condição indispensável para garantir um adequado ambiente concorrencial. [...] A concentração deve ser vista como uma ação que, mesmo quando não inviabiliza a concorrência, altera o nível de competição, prejudicando em última instância o consumidor (Matias-Pereira, 2004, p. 39).

Também o princípio da transparência se faz presente na determinação da fraqueza W06, vez que a transparência nas ações dos envolvidos se constitui como o principal antídoto contra a possibilidade de que uma relação econômica monopolista, que por si só já se configura como uma relação distorcida, degenera na total subjugação da parte contratante não-favorecida pelo poder mercado pela parte em favor da qual se operam o monopólio e o referido poder. Transparência é indicada para se mitigar os efeitos colaterais da ERU no reforço ao caráter monopolista do mercado de praticagem.

Visível, também, do ponto de vista teórico, a questão dos custos de agência. Esses são custos relacionados ao desalinhamento de interesses em detrimento do principal, no caso, o Estado brasileiro, que vê desalinham os interesses da segurança da navegação e da harmonia do mercado da prestação do serviço, devendo o ente regulador adotar medidas realinhamento dos interesses, vez que o principal tem manifesto interesse no cumprimento de ambos. No caso do serviço de praticagem, caberá à AM, designada, ao mesmo tempo, como regulador técnico e regulador econômico, adotar medidas para que os benefícios da adoção da ERU no que se refere à segurança da navegação, não resultem em prejuízos excessivos do ponto de vista econômico, de forma a mitigar os efeitos colaterais verificados.

**W07: previsão *sui generis* do Estado-garante em favor da manutenção do monopólio.**

A previsão de um Estado-garante para a manutenção do monopólio o serviço de praticagem importa na duplicidade do papel estatal que, ao mesmo tempo em que deve regular o mercado da praticagem, corrigindo as imperfeições relativas à concorrência imperfeita, também deve garantir que a prestação do serviço de praticagem continue a ocorrer de forma não-concorrencial.

Em outros mercados regulados, o Estado atua como ente regulador da prestação do serviço ou do fornecimento do bem, sempre com foco na ampliação da concorrência. Já com

relação ao serviço de praticagem, o Estado deverá atuar na regulação econômica de forma a corrigir as imperfeições da concorrência imperfeita ao mesmo em que impede o surgimento de concorrência, duplo papel que importa em fraqueza para a regulação do serviço de praticagem, no que se refere aos seus aspectos econômicos.

O princípio da correção das imperfeições de mercado desponta na determinação da fraqueza W07, vez que adotado, no contexto do serviço de praticagem, de forma singular. O segmento normal da regulação econômica de um serviço prestado em regime de concorrência imperfeita é no sentido de corrigir as imperfeições verificadas, mas, no caso do serviço de praticagem no Brasil, a Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, prevê a atuação estatal para garantir a continuidade do modelo monopolista. Embora *sui generis*, não se trata de uma exigência sem sentido, vez que a opção legislativa se amolda ao modelo internacional predominante de prestação do serviço de praticagem, que é não-concorrencial. Não é o caso, entretanto, de não se adotar medidas voltadas para a mitigação dos efeitos perniciosos, do ponto de vista econômico, da prestação de serviços em regime de monopólio.

Do ponto de vista teórico, a análise da fraqueza W07 nos remete à questão dos custos de agência. A Autoridade Marítima, regulador técnico e econômico, adotar medidas para que as vantagens do modelo não-concorrencial, no que se refere à segurança da navegação, não resultem em prejuízos insustentáveis do ponto de vista econômico, decorrentes da situação de monopólio, assim mitigando os efeitos colaterais identificados.

#### **W08: descontinuidade da ação regulatória da Autoridade Marítima.**

Vinculada ao não-atendimento de importantíssimo princípio regulatório que diretamente se lhe associa, a descontinuidade da ação regulatória é fraqueza de grande relevância no modelo regulatório definido para o serviço de praticagem, no Brasil. Atuando apenas de forma excepcional quanto aos aspectos econômicos do serviço de praticagem, a AM não terá a necessária consciência situacional (*situational awareness*) quanto ao mercado de praticagem, o que enfraquecerá sobremaneira a sua atuação e levarão a resultados subótimos na regulação econômica, ou, em caso mais extremos, à sua inviabilização.

O princípio da continuidade e o princípio da iniciativa regulatória despontam na determinação da fraqueza W08, vez que será justamente a atuação contínua e proativa da AM decisiva para exercer adequadamente o ofício da regulação econômica. Sem continuidade e proatividade, o ente regulador não terá condições de tomar as melhores decisões acerca do funcionamento econômico do serviço de praticagem no Brasil, sabidamente um mercado de concorrência imperfeita, de tipo monopolista.

Além disso, a assimetria de informação, conceito-chave da teoria da agência, se faz presente, vez que, dependente de informações às quais terá difícil ou nenhum acesso, a descontinuidade na ação regulatória e a falta de iniciativa farão com que a AM, na condição de ente regulador, tome decisões subótimas, de qualidade e efetividade inferiores às que poderia tomar se estivesse de posse das informações adequadas.

#### **W09: ausência de iniciativa da Autoridade Marítima na ação regulatória.**

Assim como no caso da fraqueza W08, descontinuidade da ação regulatória, a fraqueza W09, falta de iniciativa na ação regulatória, vincula-se ao não-atendimento de relevante princípio regulatório que diretamente se lhe associa. A ausência de iniciativa da AM na ação regulatória, praticamente limitada aos casos em que for provocada pelas entidades de praticagem ou pelos armadores, contribui de forma muito negativa para que a AM não adquira a necessária consciência situacional (*situational awareness*) quanto ao mercado de praticagem, dessa forma incorrendo em resultados subótimos, aquém dos que poderiam e deveriam ser conseguidos, e, em casos mais extremos, inviabilizando a própria regulação.

O princípio da iniciativa regulatória e o princípio da continuidade despontam na determinação da fraqueza W09, vez que sem a atuação contínua e proativa da AM não será possível tomar as melhores decisões acerca do funcionamento econômico do serviço de praticagem no Brasil, que funciona como um mercado de concorrência imperfeita com características de monopólio.

Além disso, a assimetria de informação, conceito-chave da teoria da agência, se faz presente, vez que, dependente de informações às quais terá difícil ou nenhum acesso, a falta de iniciativa e a descontinuidade na ação regulatória impedirão que a AM, como ente regulador econômico, tome as melhores decisões, tendo tendência permanente à adoção de medidas de qualidade e efetividade inferiores às que poderia adotar se estivesse de posse das informações adequadas.

#### **W10: atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção.**

Ao contrário do que se viu com relação a outros princípios, o princípio da não-intervenção do ente regulador foi exacerbadamente atendido pela nova redação da Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024, referente à regulação econômica do serviço de praticagem. Em nome da não-intervenção, praticamente só restou para a AM a simples possibilidade de

fixação de preços a partir da aplicação de índices aos contratos vigentes, sem qualquer mudança substancial quanto à prática anterior às alterações na Lesta.

A fraqueza W10, atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção, constitui fraqueza basilar da regulação econômica do serviço de praticagem, a qual, juntamente com a falta de transparência (W01), a dependência de informações (W02), a descontinuidade da ação regulatória (W08) e a ausência de iniciativa na ação regulatória (W09), podem resultar na total inviabilização do exercício regulatório dos aspectos econômicos pela AM.

O princípio da não-intervenção e o princípio da iniciativa regulatória despontam na determinação da fraqueza W10, vez que há notório desequilíbrio entre a lógica regulatória de se privilegiar a livre negociação contratual entre armadores e entidades de praticagem e a impossibilidade de atuar por iniciativa própria com vistas à manutenção da consciência situacional (*situational awareness*) sobre o mercado regulado. A forma prevista na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024 exacerba o atendimento ao princípio da não-intervenção, praticamente impedindo a atuação institucional da Autoridade Marítima na regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil.

Faz-se presente, ainda, a assimetria de informação, vez que, dependente de informações às quais terá difícil ou nenhum acesso, a falta de iniciativa e a exacerbação no atendimento ao princípio regulatório da não-intervenção, na prática, impedirão a AM de exercer adequadamente o seu mister regulatório, estando fadada a tomar decisões subótimas em matéria de regulação econômica, com a adoção de medidas de qualidade e efetividade inferiores às que poderia adotar se estivesse de posse das informações adequadas.

### **W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória.**

A Lei 9.537/1997 (Lesta) e a Lei 10.233/2001 (criação da Antaq), ambas com as mudanças da Lei 14.813/2024, além de não atribuírem a regulação econômica do serviço de praticagem ao ente vocacionado para o trato de questões econômicas do setor aquaviário, também reduziram a Antaq à condição de mero parecerista no âmbito desse exercício regulatório. O legislador nem mesmo favoreceu a independência dessa função de parecerista, vez que a inseriu no contexto de uma comissão formada, também, pelo próprio regulado e pelo usuário do serviço de praticagem, resultando em um notável enfraquecimento institucional da Antaq e no desperdício de suas capacidades.

À Antaq, pode-se dizer, foi atribuído um papel pouco relevante e muito aquém de sua grandeza institucional. Sua *expertise* no trato de questões econômicas e sua experiência na

regulação do setor aquaviário se viram neutralizadas, com desperdício de capacidades institucionais e talentos pessoais. A Antaq, certamente, poderia contribuir muito mais para com a regulação econômica do serviço de praticagem, mas a redação da Lesta, com as mudanças da Lei 14.813/2024, não se deu nesse sentido.

O princípio da não-intervenção, adotado de forma exacerbada no modelo de regulação econômica previsto na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, desponta na determinação da fraqueza W11, vez que à falta de *expertise* da AM para o trato de questões econômicas, soma-se a impossibilidade de a Antaq, esta uma entidade com a necessária *expertise*, apoiar a decisão do ente regulador no máximo de suas capacidades, restringindo ainda mais a efetividade da ação regulatória.

Do ponto de vista da teoria da agência, presente se faz a assimetria de informação, vez que, além de sem informações adequadas e dependente de informações dos regulados, a AM também não poderá contar com o apoio da Antaq no máximo de suas capacidades, vez que esta última não proferirá um parecer próprio e imparcial, mas, ao contrário, “filtrado” pelas demais entidades, parciais, que comporão a comissão consultiva prevista na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, o que aumentará ainda mais a dificuldade para a AM exercer efetivamente o seu mister regulatório, no que se refere aos aspectos econômicos do serviço de praticagem.

**W12: ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem.**

A ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem constitui importante fraqueza associada à regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil. Atualmente, a fixação de preços, na prática o único instrumento de atuação da AM na regulação econômica da praticagem, consiste na mera aplicação direta de índices, sem que haja uma metodologia consistente para que se possa chegar à melhor solução possível. É dizer, mesmo a limitada atuação da AM se vê realizada de forma precária e desprovida dos necessários estudos de mercado.

O princípio da não-intervenção, adotado de forma exacerbada no modelo de regulação econômica previsto na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, se faz visível na determinação da fraqueza W12. vez que à falta de *expertise* da Autoridade Marítima para o trato de questões econômicas e à impossibilidade de a Antaq apoiar adequadamente a decisão do ente regulador, soma-se a inexistência de metodologia adequada para fixação de preços,

restringindo a ação do ente regulador à mera aplicação de índices, resultando em atuação de pouca relevância para o aperfeiçoamento do mercado de praticagem no Brasil.

Também o princípio da transparência se faz presente na determinação da fraqueza W12, vez que a transparência nas ações dos envolvidos é essencial para garantir uma metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem. Transparência é fundamental para tornar viável essa fixação de preços, vez que seus resultados tendem a ser de baixa qualidade caso a o ente regulador não tenha acesso aos termos contratuais, aos preços praticados e aos custos que conformam os aspectos econômicos do mercado regulado.

No que diz respeito à teoria da agência, presente se faz a assimetria de informação, vez que, além de sem informações adequadas e dependente de informações dos regulados, a AM também não conta com metodologia adequada sequer para exercer minimamente o seu mister regulatório, não tendo, nem mesmo, condições de bem fixar preços para o serviço de praticagem, quando da submissão de demandas ao seu escrutínio, por parte de armadores ou entidades de praticagem.

### **W13: ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos.**

A ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos, assim como a ausência de metodologia para fixação de preços, constitui importante fraqueza associada à regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil. Sem essa metodologia, a AM não tem condições de reprimir a prática de preços abusivos no serviço de praticagem, justamente, um dos aspectos mais relevantes da regulação econômica em questão, vez que a Lesta, em sua nova redação, enfatiza a repressão a qualquer prática de abuso econômico, como bem visto no parágrafo 2º do artigo 15-A.

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

Art. 15-A. A remuneração do serviço de praticagem compreende a operação de prático, a lancha de prático e a atalaia.

[...]

§ 2º No rito ordinário, o preço do serviço será livremente negociado entre os tomadores e os prestadores do serviço, reprimidas quaisquer práticas de abuso do poder econômico (Brasil, 1997c, redação da Lei 14.813/2024).

Além de fazer com que a atuação do ente regulador refuja à essência da lei, a ausência de metodologia adequada para a identificação de preços abusivos inviabiliza o próprio juízo de admissibilidade que a AM deverá fazer acerca das provocações que receber de entidades de praticagem ou de armadores. Nos termos do parágrafo 4º do artigo 15-A, a AM deverá decidir de forma fundamentada sobre a provocação referente ao abuso de poder econômico, mas é

duvidoso que essa decisão fundamentada possa ser prolatada adequadamente na ausência de metodologia apropriada à verificação da abusividade dos preços praticados.

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

Art. 15-A. A remuneração do serviço de praticagem compreende a operação de prático, a lancha de prático e a atalaia.  
[...]

§ 4º A autoridade marítima realizará juízo de admissibilidade, por decisão fundamentada, quanto à provocação referente a abuso de poder econômico por quaisquer das partes ou defasagem dos valores de serviço de praticagem (Brasil, 1997c, redação da Lei 14.813/2024).

A falta de metodologia adequada para verificar a abusividade de preços (W13), associada à falta de transparência (W01), à dependência de informações (W02), à descontinuidade da ação regulatória (W08) e à ausência de iniciativa na ação regulatória (W09), compromete de forma decisiva o efetivo exercício regulatório dos aspectos econômicos pela AM. Trata-se de fraqueza que impede o adequado juízo de admissibilidade das provocações levadas à AM pelas entidades de praticagem e pelos armadores, bem como compromete a qualidade das decisões a serem tomadas a este respeito.

O princípio da não-intervenção, adotado de forma exacerbada no modelo de regulação econômica previsto na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, se faz visível na determinação da fraqueza W13, vez que à falta de *expertise* da Autoridade Marítima para o trato de questões econômicas e à impossibilidade de a Antaq apoiar adequadamente a decisão do ente regulador, soma-se a inexistência de metodologia adequada para verificar a abusividade de preços, impossibilitando a ação efetiva do ente regulador e, praticamente, transformando em mera retórica a esperada regulação econômica.

Também o princípio da transparência se faz presente na determinação da fraqueza W13, vez que a transparência nas ações dos envolvidos é essencial para garantir uma metodologia adequada para identificar preços abusivos no mercado de praticagem. Na verdade, não há qualquer possibilidade de se afirmar que um preço é abusivo (ou não) sem que se tenha conhecimento dos termos contratuais celebrados, dos preços praticados e dos custos envolvidos no mercado regulado. Transparência é fundamental para tornar viável a análise de preços abusivos pelo ente regulador, empoderando-o para a repressão às eventuais práticas de abuso do poder econômico, como expressamente prevê a Lesta.

No que diz respeito à teoria da agência, presente se faz a assimetria de informação, vez que, além de sem informações adequadas e dependente de informações dos regulados, a AM também não conta com metodologia adequada para verificar a abusividade de preços,

justamente, uma das principais razões para o estabelecimento da regulação econômica do serviço de praticagem.

**W14: caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem.**

Os trabalhos e estudos existentes acerca dos preços do serviço de praticagem se mostram inconclusivos quanto à onerosidade ou modicidade dos preços contratados. Esse caráter inconclusivo se associa fortemente à falta de transparência (W01) para se constituir como grave fraqueza da regulação econômica do serviço de praticagem. Há trabalhos que apontam no sentido de serem esses preços excessivos, entre os maiores do mundo (CEGN, 2008; FGV, 2009; BNDES, 2012; UFRGS, 2013; SAE/PR, 2019), e há, também, aqueles que indicam que os preços de praticagem no Brasil seriam módicos e ajustados aos padrões internacionais, como os já referenciados estudos da FEESC.

Tamanho desencontro de conclusões é de difícil solução no contexto da absoluta falta de transparência em que opera o mercado de praticagem no Brasil, assinalado por contratos sigilosos nos quais não se tem acesso aos preços praticados ou aos custos existentes. Essa falta de transparência limita enormemente a qualidade de qualquer estudo realizado sobre o setor, independentemente da conclusão à qual se possa chegar. Em estudo sobre a praticagem no porto de Santos (SP), foi ressaltado que:

Ocorreram limitações éticas devido à complexidade do assunto e à natureza reservada do setor, que envolve informações privadas dos participantes. Essas limitações podem ter levado os integrantes a temerem compartilhar informações que poderiam afetar seus negócios. Devido à complexidade e à falta de estudos acadêmicos sobre a estrutura de mercado da Praticagem, é necessário realizar pesquisas mais aprofundadas (Joaquim *et. al.*, 2024, p. 514).

O princípio da transparência se evidencia na determinação da fraqueza W14, vez que sem contar com informações quantitativas adequadas sobre os preços praticados, nenhum estudo poderá ser minimamente conclusivo quanto à onerosidade dos preços do serviço de praticagem no Brasil.

Além disso, a assimetria de informação, conceito-chave da teoria da agência, se faz presente, vez que, sem estudos adequados sobre a onerosidade ou modicidade dos preços do serviço de praticagem, as decisões a serem tomadas pela AM, na condição de ente regulador, tenderão a ser sempre subótimas, de qualidade e efetividade inferiores às que poderiam ser conseguidas em ambiente de pleno compartilhamento das informações.

**W15: comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq.**

A existência de uma comissão consultiva formada por partes processuais, emissora de parecer para subsidiar a decisão da AM causa enorme estranheza e não encontra respaldo na doutrina jurídica e nem nas práticas processuais, das mais simples às mais complexas. No modelo definido pela Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, armadores e entidades de praticagem, ambos partes em litígio, isto é, por definição não-imparciais, integram comissão que oferecerá parecer para subsidiar a decisão da AM. Integra essa comissão, também, a Antaq, único ente realmente imparcial na composição dessa comissão, mas que terá a sua posição “filtrada” pelos dois outros membros não-imparciais, já que se trata de oferecer um único parecer à apreciação do ente regulador.

O princípio da não-intervenção, adotado de forma exacerbada no modelo de regulação econômica previsto na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, desponta na determinação da fraqueza W15, vez que a inefetividade do parecer a ser oferecido pela comissão consultiva, decorrente da falta de imparcialidade da maioria de seus integrantes, tem o potencial de reduzir ainda mais a já restrita capacidade de atuação da AM.

Do ponto de vista da teoria da agência, presente se faz a assimetria de informação, vez que, além de sem informações adequadas e dependente de informações dos regulados, a AM pouco proveito terá do parecer consultivo da comissão que a assessora, vez que esta última não proferirá um parecer próprio e imparcial, mas, como já dito, “filtrado” por entidades não-imparciais, que comporão a comissão consultiva prevista na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024.

**W16: existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem.**

Embora o serviço de praticagem seja composto, nos termos da Normam 311, por prático, lancha de prático e atalaia, na verdade, as entidades de praticagem arcam com outros custos necessários ao bom exercício de sua atividade profissional. É o caso, por exemplo, da implantação de boias de obtenção de dados oceanográficos (ODAS) e da realização de custosos levantamentos batimétricos que, em sua melhor definição, deveriam ser realizados pelo poder público. Essa não-consideração de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem distorce a realidade e gera uma assimetria de informação que prejudica a clareza na definição de preços do serviço a ser prestado.

O princípio da transparência se evidencia na determinação da fraqueza W16, vez que a existência de outros custos ocultos suportados pelas entidades de praticagem faz incorrer em

distorções que podem ser prejudiciais a uma ou a ambas as partes quando da negociação dos preços de prestação do serviço de praticagem, sendo esses custos ocultos prejudiciais ao sistema de regulação econômica como um todo.

Além disso, a assimetria de informação e os conflitos entre agências se fazem presentes vez que as entidades de praticagem detêm informação privilegiada sobre a composição de custos reais do serviço de praticagem e o potencial conflito entre as partes envolvidas na negociação poderá desestabilizar o sistema regulatório como um todo.

#### **W17: deficiências na fiscalização da ERU por parte da Autoridade Marítima.**

O TCU detectou deficiências na fiscalização da ERU por parte da AM, em especial no que diz respeito à distribuição das fainas de praticagem entre os profissionais práticos das zonas de praticagem (ZP). A distribuição de fainas não se mostrou equânime, com alguns poucos profissionais realizando uma quantidade de manobras e navegações de praticagem muito superiores aos demais profissionais da mesma ZP.

O princípio da transparência se evidencia na determinação da fraqueza W17, vez que a fiscalização da ERU, quando não exercida a contento pela AM, faz com que o serviço de praticagem, na verdade, seja prestado de forma distinta do que é normatizado, sem que os demais *stakeholders* tomem ciência do que realmente está ocorrendo, em especial no que se refere à segurança da navegação, com consequências, também, sobre os aspectos econômicos.

Além disso, a assimetria de informação e os conflitos entre agências se fazem presentes, vez que, com a fiscalização deficiente da ERU pela AM, na condição de ente regulador, os demais *stakeholders* não terão acesso à realidade do que ocorre na prestação do serviço pelas entidades de praticagem, dando ensejo a conflitos entre aquelas entidades e os armadores, com o potencial de desestabilizar o sistema regulatório como um todo.

#### **W18: redução da amplitude da regulação técnica pela Autoridade Marítima.**

Em que pese a inclusão da ERU no texto da Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, haver reforçado a importância da escala única para a segurança da navegação, deve-se assinalar que referida previsão legal também reduziu a autonomia da AM sobre o seu mais importante instrumento de regulação técnica, vez que não mais poderá proceder a ajustes amplos na sua utilização por meio das normas da autoridade marítima (Normam): um efeito colateral decorrente da inclusão em lei de aspectos essencialmente técnicos da regulação do serviço de praticagem.

O princípio da não-intervenção, adotado de forma exacerbada no modelo de regulação econômica previsto na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, desponta na determinação da fraqueza W18, vez que a redução da amplitude da regulação técnica pela Autoridade Marítima enfraquece ainda mais a sua capacidade efetiva de atuação, já bastante reduzida nos termos da atual redação da Lesta.

Do ponto de vista teórico, a análise da fraqueza W18 nos remete à questão dos custos de agência. A AM, com reduzida amplitude sobre a ERU, será subtraída de parte substancial da efetividade de sua principal ferramenta de alinhamento de interesses entre a conduta dos regulados e os interesses da regulação, tanto técnica quanto econômica, assim podendo elevar os custos de agência.

### **7.3 Contexto externo: oportunidades (*opportunities*)**

**Oportunidades** (*opportunities*): são os incentivos externos à regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, ou seja, o que existe fora do âmbito dessa regulação e pode ser aproveitado para aperfeiçoar o funcionamento regulatório. Vinculam-se ao contexto externo da aludida regulação. São identificadas abaixo pelo código **O** (*opportunity*) e o respectivo número, sequencial. A análise realizada permite identificar cinco oportunidades relacionadas com a regulação econômica do serviço de praticagem, a seguir apresentadas.

#### **O01: ambiente institucional favorável à regulação econômica de mercados de concorrência imperfeita.**

Externamente ao serviço de praticagem, o ambiente institucional brasileiro se mostra favorável à sua efetiva regulação econômica. Esse ambiente institucional resulta (a) do próprio modelo de mercado, que é não-concorrencial e, assim, demanda a ação regulatória do Estado; e (b) da vontade do legislador brasileiro, que, por meio da Lei 14.813/2024, expressamente inseriu na Lesta a regulação econômica da praticagem pela AM. Assim como ocorre em outros mercados de concorrência imperfeita, como o da energia elétrica, regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), ou o da aviação, regulado pela Anac, também a concorrência imperfeita verificada no mercado de praticagem passa a ter sobre si o olhar regulatório do Estado em seus aspectos econômicos.

O princípio da correção das imperfeições de mercado desponta na determinação da oportunidade O01, vez que a regulação econômica é incentivada pelo ambiente institucional

brasileiro a atuar de maneira a corrigir eventuais distorções no mercado de prestação do serviço de praticagem.

**O02: *benchmark* internacional em favor da efetiva regulação econômica da praticagem.**

Soma-se ao ambiente institucional brasileiro, como oportunidade para o estabelecimento de uma efetiva regulação econômica do serviço de praticagem o *benchmark* internacional, em que se tem a prevalência do modelo não-concorrencial do serviço de praticagem, quase sempre, contudo, associado a sistemas voltados para a sua regulação econômica. Dessa forma, o modelo brasileiro, que já tem a previsão legal da regulação econômica do serviço de praticagem, mas ainda não empoderou adequadamente o ente regulador para exercer esse novo *múnus* regulatório, poderá aproximar-se ainda mais das práticas internacionais consagradas, reduzindo a distância teórica e procedimental hoje existente entre a prática internacional e o modelo brasileiro.

O princípio da correção das imperfeições de mercado desponta na determinação da oportunidade O02, vez que vez que a regulação econômica é incentivada pelo *benchmark* internacional, em reforço ao incentivo já propiciado pelo ambiente institucional brasileiro, a atuar de maneira a corrigir eventuais distorções no mercado de prestação do serviço de praticagem.

**O03: viabilidade de se atribuir as regulações técnica e econômica a entes distintos.**

No contexto das discussões legislativas sobre o estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, prevaleceu a tese da unicidade do ente regulador sobre a tese da multiplicidade. Note-se que se trata de uma tese, não de um princípio, isto é, de modelo teórico de atuação que pode ser adotado de uma ou outra forma, a depender das circunstâncias envolvidas, não de requisito essencial ao funcionamento da regulação, como o seria, por exemplo, o princípio da transparência. Para o serviço de praticagem no Brasil, o legislador optou pela unicidade, reunindo a regulação técnica e a regulação econômica sob a responsabilidade de um só ente regulador, a AM.

Nada obstante, subsiste a possibilidade de, em futura evolução legislativa, se atribuir a regulação econômica do serviço de praticagem a entidade distinta da AM, de modo a privilegiar a *expertise* no trato de questões econômicas. A oportunidade, nesse sentido, decorre (a) da experiência da CNAP e (b) do *benchmark* internacional. A experiência da CNAP demonstrou viabilidade na coexistência de entes reguladores distintos para os aspectos técnicos e econômicos da praticagem brasileira, tendo a iniciativa sido interrompida, tão-somente, pela

falta de previsão legal, não pela dificuldade de composição entre entes reguladores diferentes. Igualmente, como visto, não se sustenta a ideia de que o *benchmark* internacional seria contrário a essa multiplicidade de entes reguladores no trato das questões técnicas e econômicas do serviço praticagem, pois, como bem mostraram os estudos do TCU e do BNDES, o *benchmark* internacional comporta normalmente o exercício da regulação técnica e da regulação econômica da praticagem por instituições distintas.

O princípio da correção das imperfeições de mercado desponta na determinação da oportunidade O03, vez que a essência de se ter uma regulação econômica está, justamente, na possibilidade de se ter uma atuação regulatória efetiva na correção dessas imperfeições de mercado, podendo essa atuação ser atribuída a apenas um ente regulador, de acordo com a tese da unicidade, ou a mais de um ente regulador, de acordo com a tese da multiplicidade, sendo foco o resultado concreto na correção das referidas imperfeições do mercado não-concorrencial, como é o caso do mercado do serviço de praticagem, no Brasil ou em outros países.

#### **O04: aumento da intensidade tecnológica na prestação do serviço de praticagem.**

Os serviços de praticagem são cada vez mais intensivos do ponto de vista tecnológico, de maneira a que automatizam muitas das tarefas antes realizadas manualmente pelos práticos. Não é o caso de se chegar à conclusão de que o serviço de praticagem se tornaria desnecessário, vez que persiste consagrado à segurança da navegação, à salvaguarda da vida humana e à prevenção da poluição ambiental. Contudo, o componente tecnológico poderá afetar a composição de custos na prestação efetiva do serviço, de modo a que a regulação econômica, indiscutivelmente associada ao aspecto técnico, deverá contemplar a nova realidade. Não se pode afirmar, neste momento, se a maior intensidade tecnológica de fato reduzirá os custos associados à praticagem, mas é certo que os alterará e a mudança na composição de custos deverá ser contemplada pela regulação econômica.

O princípio da correção das imperfeições de mercado desponta na determinação da oportunidade O04, vez que a maior intensidade tecnológica traz efeitos sobre as eventuais falhas de mercado, com o potencial de alterar as relações econômicas entre os diferentes *stakeholders* vinculados a um mercado de concorrência imperfeita.

**O05: compatibilidade entre liberdade na formação de preços e transparência dos preços praticados ao ente regulador.**

Os estudos realizados tanto no Brasil quanto no exterior assinalam a compatibilidade entre a liberdade contratual, com a formação de preços decorrente do acordo de vontade entre as partes, com a transparência dos preços praticados em relação ao ente regulador. Essa compatibilidade resulta (a) do caráter monopolista do serviço de praticagem e (b) da higidez ética do ente regulador do serviço de praticagem no Brasil.

O caráter monopolista do serviço de praticagem priva de significado qualquer alegação referente à necessidade de sigilo para se manter vantagens competitivas comerciais. Alegação nesse sentido faria sentido em um mercado de concorrência perfeita, mas não em um mercado não-concorrencial. Assim, não há lógica em admitir que as entidades de praticagem e os armadores mantenham sob sigilo suas informações referentes a termos contratuais, preços praticados e custos envolvidos. Em um mercado monopolista, sigilo dessa natureza não faz o menor sentido e não se amolda ao interesse público, que se inclina pela transparência e pela correção das imperfeições de mercado.

Ainda, mesmo que se chegue à conclusão de que há alguma lógica na ocultação desses preços e custos em relação a um contexto socioeconômico mais amplo, certamente, não há que se negar a transparência de termos contratuais, preços e custos ao próprio ente regulador. O não-acesso da AM aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem chegaria, dessa forma, ao absurdo de inviabilizar por completo o exercício da regulação econômica que lhe foi determinada por força de lei.

A higidez ética da AM, certamente, fará com que o trato das informações seja o mais adequado, mantendo sob sigilo os dados pessoais que exponham indevidamente os entes contratantes, mas, ao mesmo tempo, garantindo a sua própria capacidade de atuação, vez que, sem dispor das informações relativas aos contratos celebrados, aos preços praticados e aos custos envolvidos, a esperada regulação econômica do serviço de praticagem não terá muita chance de prosperar.

O princípio da transparência desponta na determinação da oportunidade O05 vez que negar transparência ao próprio ente regulador faz pouco ou nenhum sentido, de modo que a AM somente poderá exercer adequadamente o seu papel de regulador econômico se dispuser de todas as informações necessárias, em especial as relativas ao conteúdo dos contratos de prestação dos serviços de praticagem, aos preços praticados e aos custos envolvidos.

#### **7.4 Contexto externo: ameaças (*threats*)**

**Ameaças** (*threats*) são os desincentivos externos da regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil, ou seja, o que existe fora do âmbito dessa regulação e pode ser prejudicial ao bom funcionamento regulatório. Vinculam-se ao contexto externo da aludida regulação. São identificadas abaixo pelo código **T** (*threat*) e o respectivo número sequencial. A análise realizada permite identificar três ameaças relacionadas com a regulação econômica do serviço de praticagem, a seguir apresentadas.

##### **T01: não-atendimento do princípio da defesa do consumidor.**

A Lei 9.537/1997, com as mudanças da Lei 14.813/2024, não previu qualquer mecanismo voltado para a garantia de que eventuais reduções nos preços de praticagem resultem em benefícios efetivos para o cidadão comum, consumidor final dos bens transportados pela via aquaviária e financiador, em última análise de todo o custo logístico associado aos bens consumidos. Não há, hoje, qualquer garantia de que as reduções porventura obtidas nos preços do serviço de praticagem não sejam, simplesmente, apropriadas como lucro pelos armadores.

O princípio da defesa do consumidor desponta na determinação da ameaça T01, vez que a regulação econômica de um mercado de concorrência imperfeita somente faz sentido se gerar benefício para o cidadão comum, consumidor final dos bens transportados pela via aquaviária. Não faz sentido o exercício de regulação que apenas favoreça o aumento dos lucros do armador, sem que o cidadão comum tenha qualquer ganho, já que é o consumidor final quem sustenta, em última análise, todo o custo do arcabouço regulatório instituído.

Bem sabido é que o efeito regulatório do modelo previsto na Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, não contempla a ação direta do ente regulador com relação aos preços cobrados do consumidor final, mas, tão-somente, produzirá efeitos entre o prestador e o tomador do serviço de praticagem. Este último, o tomador do serviço, notadamente o armador, não é consumidor final, mas usuário do serviço. Os conceitos não se confundem, vez que consumidor final é aquele que não pode repassar os custos em que incorre ao longo da cadeia logística. Armadores, na condição de tomadores do serviço, certamente não se enquadram nessa situação, vez que têm condições de repassar os custos em que incorrem ao longo da cadeia logística referente a cada produto transportado em seus navios.

Nada obstante, apesar da reconhecida dificuldade para garantir que eventuais reduções nos preços de praticagem beneficiem o consumidor final, mecanismos de monitoramento

devem ser estabelecidos, no mínimo, para verificar se eventuais reduções de preços não estão sendo, simplesmente, apropriadas pelos armadores de forma a aumentar sua margem de lucro.

Além disso, do ponto de vista da teoria da agência, a assimetria de informação e os conflitos entre agências se fazem presentes, vez que a disputa por informação privilegiada pode aumentar a intensidade dos conflitos entre entidades de praticagem e armadores e resultar no não-benefício do cidadão comum, consumidor final.

### **T02: caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo.**

Além de se verificar a prestação do serviço de praticagem em regime monopolista, apresenta-se como ameaça associada à regulação econômica do serviço em questão o caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo. O oligopólio do transporte marítimo, não tratado pela Lesta ou por qualquer outra legislação, dificulta o repasse das eventuais economias nos preços do serviço de praticagem ao consumidor final. Assim como os monopólios, também os oligopólios apresentam tendência ao acúmulo de ganhos maiores do que os que seriam possíveis de se obter em mercados concorrenciais.

Uma das complexidades inerentes à regulação econômica do serviço de praticagem diz respeito, justamente, ao fato de se estar regulando, na verdade, uma relação entre dois mercados de concorrência imperfeita: (i) monopólio, se visto pelo lado do prestador do serviço, no caso a entidade de praticagem; e (ii) oligopsônio, se visto pelo lado do tomador do serviço, no caso os armadores, poucos, e, em grande parte, associados a grandes conglomerados internacionais. Justamente em razão dessa complexidade é que a estrita aderência aos mais relevantes princípios regulatórios, como o princípio da transparência, se mostra fundamental.

O princípio da defesa do consumidor desponta na determinação da ameaça T02 vez que os oligopólios e oligopsônios, assim como os monopólios, também se traduzem em graves imperfeições de mercado e a regulação econômica de um mercado de concorrência imperfeita somente faz sentido se gerar benefício para o cidadão comum, consumidor final dos bens e serviços produzidos nesse mercado.

Além disso, do ponto de vista da teoria da agência, a assimetria de informação e os conflitos entre agências se fazem presentes, vez que a eventual detenção de posição privilegiada por parte dos armadores pode fazer com que as eventuais reduções nos preços do serviço de praticagem sejam inteiramente absorvidas como aumento de margem de lucro, sem beneficiar o cidadão comum, consumidor final.

**T03: insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação.**

A melhor prestação do serviço de praticagem pelas entidades de praticagem dependeria, ainda, do maior investimento público em prol da segurança da navegação, a exemplo da realização contínua de levantamentos batimétricos; da implantação de equipamentos meteorológicos e oceanográficos de alta qualidade e sofisticação; da implantação de serviços de tráfego de embarcações (VTS) e de sistemas de gerenciamento e informação do tráfego de embarcações (VTMIS), entre outros. Ocorre, entretanto, que o Estado brasileiro não tem demonstrado capacidade orçamentário-financeira suficiente, e, diante da insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação, as entidades de praticagem terminam por assumir muitos dos custos de serviços que deveriam ser providos por órgãos governamentais, em uma visível associação entre a ameaça T03 e a fraqueza W16, que trata de outros custos embutidos na prestação do serviço de praticagem.

O princípio da transparência desponta na determinação da ameaça T03 vez que, diante da insuficiência do investimento público em prol da segurança, as entidades de praticagem terminam por assumir muitos dos custos de serviços que deveriam ser providos por órgãos governamentais, custos estes que terminam por não ser adequadamente considerados na formação de preços do serviço de praticagem.

Além disso, do ponto de vista da teoria da agência, a assimetria de informação se faz presente, vez que custos específicos e relevantes para a segurança da navegação deixarão de integrar adequadamente as discussões contratuais subjacentes à formação de preços.

O Quadro 11, a seguir, nos traz em resumo as forças (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*) associadas à regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil, conforme Análise SWOT realizada.

**Quadro 11 – Análise SWOT da regulação econômica do serviço de praticagem**

	<b>Forças (S - Strengths)</b>	<b>Fraquezas (W - Weaknesses)</b>
<b>Contexto interno</b>	<p>S01: expressa previsão legal da regulação econômica do serviço de praticagem</p> <p>S02: expressa previsão legal da repressão às práticas de abuso do poder econômico</p> <p>S03: expressa previsão legal do árbitro imparcial na regulação econômica do serviço de praticagem</p> <p>S04: caráter negociado dos contratos de prestação do serviço de praticagem</p> <p>S05: caráter residual da remuneração individual do prático</p> <p>S06: excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima</p> <p>S07: adoção irrestrita da ERU em favor da segurança da navegação</p>	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM)</p> <p>W05: caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem</p> <p>W06: adoção irrestrita da ERU em reforço do caráter monopolista do mercado</p> <p>W07: previsão sui generis do Estado-garante em favor da manutenção do monopólio</p> <p>W08: descontinuidade da ação regulatória da Autoridade Marítima</p> <p>W09: ausência de iniciativa da Autoridade Marítima na ação regulatória</p> <p>W10: atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção</p> <p>W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória</p> <p>W12: ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem</p> <p>W13: ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos</p> <p>W14: caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem</p> <p>W15: comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq</p> <p>W16: existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem</p> <p>W17: deficiências na fiscalização da ERU por parte da Autoridade Marítima</p> <p>W18: redução da amplitude da regulação técnica pela Autoridade Marítima</p>
	<b>Oportunidades (O - Opportunities)</b>	<b>Ameaças (T - Threats)</b>
<b>Contexto externo</b>	<p>O01: ambiente institucional favorável à regulação econômica de mercados de concorrência imperfeita</p> <p>O02: benchmark internacional em favor da efetiva regulação econômica da praticagem</p> <p>O03: viabilidade de se atribuir as regulações técnica e econômica a entes distintos</p> <p>O04: aumento da intensidade tecnológica na prestação do serviço de praticagem</p> <p>O05: compatibilidade entre liberdade na formação de preços e transparência dos preços praticados ao ente regulador</p>	<p>T01: não-atendimento do princípio da defesa do consumidor</p> <p>T02: caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo</p> <p>T03: insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação</p>

**Elaboração:** autor (2024).

## 8. RISCOS REGULATÓRIOS

Com vistas ao cumprimento do **objetivo geral** desta pesquisa, a saber, avaliar os riscos da regulação do serviço de praticagem no Brasil e fundamentar recomendações relativas a esses riscos regulatórios, as seções precedentes foram dedicadas ao cumprimento dos três primeiros **objetivos específicos** propostos, como a seguir:

(1) definir os conceitos de regulação técnica e regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil: objetivo específico cumprido no âmbito do “Marco teórico”, bem como da seção “Argumentos a favor e contra a regulação econômica”;

(2) discriminar os argumentos favoráveis e os argumentos contrários à regulação econômica da praticagem: objetivo específico cumprido pelas seções “Argumentos a favor e contra a regulação econômica”, “Projeto de lei 757/2022” e “Lei 14.813/2024: regulação econômica não-implementada”; e

(3) determinar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças na regulação da praticagem: objetivo específico cumprido pela seção “Análise SWOT”.

Nesta seção, será dado cumprimento ao quarto objetivo específico proposto, o de (4) formular Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) na regulação da praticagem; e à primeira parte do objetivo geral proposto, o de avaliar os riscos da regulação do serviço de praticagem, o que servirá como base para a segunda parte do objetivo geral, fundamentar recomendações.

### 8.1 Análise e Avaliação de riscos

**Risco**, de acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), é definido como o “efeito da incerteza nos objetivos”. Seu tratamento e sua gestão demandam prévia análise e avaliação, em termos da consequência, aqui tomada como sinônimo de impacto, e da probabilidade definidos como a seguir:

**ABNT NBR ISO 31000 2018: gestão de riscos – diretrizes**

Consequência [Impacto]: resultado de um evento que afeta os objetivos, podendo ser certa ou incerta, ter efeitos positivos ou negativos, diretos ou indiretos, ser expressas qualitativa ou quantitativamente e escalar por meio de efeitos cascata e cumulativos.

Probabilidade (*likelihood*): chance de algo acontecer, não importando se definida, medida ou determinada objetiva ou subjetivamente, qualitativa ou quantitativamente, e se descrita utilizando-se termos gerais ou matemáticos (ABNT, 2018b, p. 2).

O **impacto** (consequência) é medido, na presente pesquisa, em escala de 1 (um) a 5 (cinco), na forma de Escala de Likert (Figura 12), como orientado pelo TCU, conforme a intensidade das consequências para a regulação do serviço de praticagem. A escala adotada segue os critérios a seguir:

### Manual de gestão de riscos do TCU

Escalas de impacto (1 a 5):

- 1) muito baixo: compromete minimamente o atingimento do objetivo; para fins práticos, não altera o alcance do objetivo/resultado.
- 2) baixo: compromete em alguma medida o alcance do objetivo, mas não impede o alcance da maior parte do objetivo/resultado.
- 3) médio: compromete razoavelmente o alcance do objetivo/resultado.
- 4) alto: compromete a maior parte do atingimento do objetivo/resultado.
- 5) muito alto: compromete totalmente ou quase totalmente o atingimento do objetivo/resultado (TCU, 2020, p. 25).

A **probabilidade** é medida, na presente pesquisa, também em escala de 1 (um) a 5 (cinco), na forma de Escala de Likert (Figura 12), como orientado pelo TCU, conforme a chance de ocorrência do risco para a regulação do serviço de praticagem. A escala adotada segue os critérios a seguir;

### Manual de gestão de riscos do TCU

Escalas de probabilidade (1 a 5):

- 1) raro: acontece apenas em situações excepcionais. Não há histórico conhecido do evento ou não há indícios que sinalizem sua ocorrência.
- 2) pouco provável: o histórico conhecido aponta para baixa frequência de ocorrência no prazo associado ao objetivo.
- 3) provável: repete-se com frequência razoável no prazo associado ao objetivo ou há indícios que possa ocorrer nesse horizonte.
- 4) muito provável: repete-se com elevada frequência no prazo associado ao objetivo ou há muitos indícios que ocorrerá nesse horizonte.
- 5) praticamente certo: ocorrência quase garantida no prazo associado ao objetivo (TCU, 2020, p. 25).

**Figura 12 – Escala de Likert para Impacto e Probabilidade**

Impacto	1	2	3	4	5
	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto

Probabilidade	1	2	3	4	5
	Raro	Pouco Provável	Provável	Muito Provável	Praticamente Certo

Fonte: TCU, 2020.

Elaboração: autor (2024).

**Fonte de risco**, definida como o “elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial de dar origem ao risco” (ABNT, 2018b) é, em essência cada fraqueza ou ameaça definida por ocasião da análise SWOT. Essa fonte é “acionada” em razão de um evento.

### ABNT NBR ISO 31000 2018: gestão de riscos – diretrizes

Evento: ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias, podendo consistir em uma ou mais ocorrências e ter várias causas (ABNT, 2018b, p. 2).

**Análise de riscos** é “compreender a natureza do risco e suas características, incluindo o nível de risco, onde apropriado”, determinando esse **nível de risco** em termos da combinação de suas consequências e de sua probabilidade de ocorrência (ABNT, 2018b).

**Avaliação de riscos**, por sua vez, é a “comparação dos resultados da análise de riscos com os critérios de risco estabelecidos para determinar onde é necessária ação adicional” (ABNT, 2018b).

Por fim, após a **análise e avaliação de riscos** passa-se à **gestão de riscos**, definida como o conjunto de “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”, e ao **tratamento de riscos**, que cuida das “opções para abordar riscos” (ABNT, 2018b).

Além dos conceitos acima, definidos pela ABNT, para a presente pesquisa adota-se a **sintaxe de risco** determinada pelo TCU, a qual considera as **fraquezas e ameaças**, estas definidas por ocasião da análise SWOT; a incerteza ou evento que poderá ocorrer e desencadear os **impactos**, os quais são considerados em relação à **dimensão impactada**.

**Sintaxe de risco:** devido a <FRAQUEZAS/AMEAÇAS>, poderá ocorrer <INCERTEZA/EVENTO>, o que poderá levar a <IMPACTO>, impactando em <DIMENSÃO IMPACTADA> (TCU, 2018, p. 28).

Para o presente estudo identificam-se cinco **dimensões impactadas** pelos riscos regulatórios inerentes à regulação econômica, sendo três dimensões diretamente vinculadas ao serviço de praticagem; e duas dimensões indiretamente vinculadas, como a seguir (Figura 13):

**Segurança da navegação:** primeira dimensão impactada pelos riscos regulatórios, diretamente vinculada à regulação do serviço de praticagem, derivada da Lesta, desde sua redação original, na medida em que se identifica como uma das finalidades essenciais da lei. Para o presente estudo, engloba a salvaguarda da vida humana e a proteção contra a poluição do meio ambiente marinho.

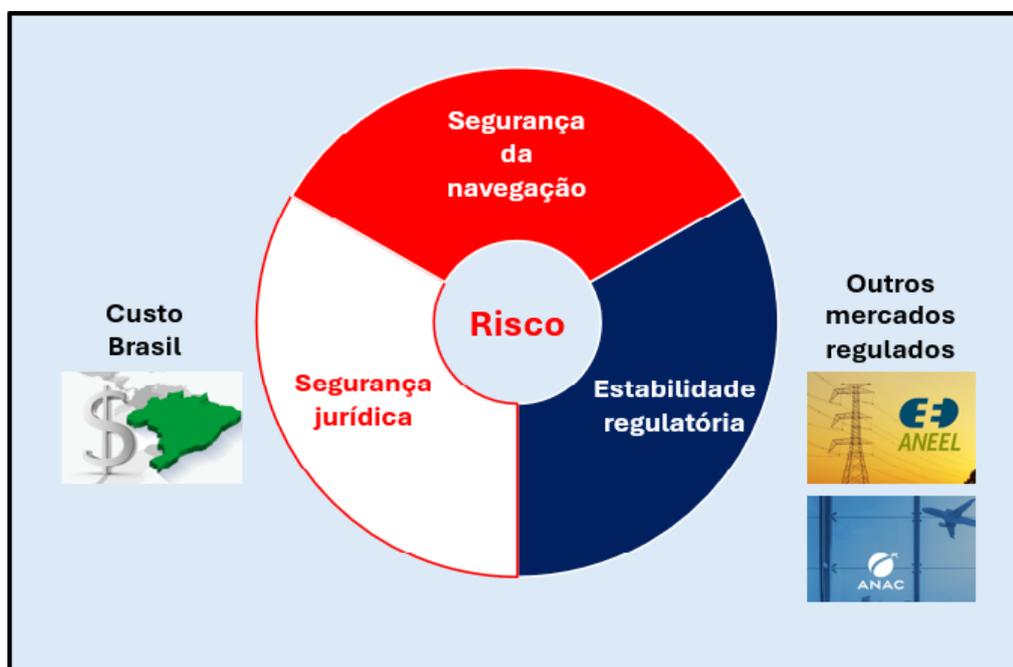
**Estabilidade regulatória:** segunda dimensão impactada pelos riscos regulatórios, diretamente vinculada à regulação do serviço de praticagem, derivada da Lesta, a partir das alterações promovidas pela Lei 14.813/2024, na medida em que foi incorporada à nova redação, como uma das finalidades essenciais da lei.

**Segurança jurídica:** terceira dimensão impactada pelos riscos regulatórios, diretamente vinculada à regulação do serviço de praticagem, derivada da Lesta, a partir das alterações promovidas pela Lei 14.813/2024, na medida em que foi incorporada à nova redação, como uma das finalidades essenciais da lei.

**Custo Brasil:** quarta dimensão impactada pelos riscos regulatórios, indiretamente vinculada à regulação do serviço de praticagem, posicionada fora do círculo central por não se vincular diretamente ao previsto na Lesta, sendo derivada da natureza econômica do serviço.

**Outros mercados regulados:** quinta dimensão impactada pelos riscos regulatórios, indiretamente vinculada à regulação do serviço de praticagem, posicionada fora do círculo central por não se vincular diretamente ao previsto na Lesta, sendo derivada da diferenciada inserção do mercado de praticagem no contexto da regulação de serviços no Brasil.

**Figura 13 – Dimensões de impacto dos riscos regulatórios da praticagem**



**Elaboração:** autor (2024),

Treze, ao todo, foram os **riscos regulatórios** analisados e avaliados com relação à regulação econômica do serviço de praticagem. São a seguir apresentados e avaliados quanto ao impacto e à probabilidade de ocorrência, de forma a permitir a elaboração do DVR e sua classificação como riscos **altos, médios ou baixos**.

A classificação dos riscos em altos, médios e baixos é associada a valores, mas não têm natureza quantitativa. A metodologia prevê que a análise dos riscos, com a subsequente classificação e plotagem no DVR possa resultar da aplicação de técnicas associadas a métodos tanto qualitativos quanto quantitativos, como prevê a norma ABNT NBR ISO 31000 2018. No presente caso, chega-se a um valor numérico, mas que resulta da aplicação de considerações essencialmente qualitativas, sendo preconizadas no Manual de Gestão de Riscos do TCU e coerentes com o caráter essencialmente qualitativo da pesquisa realizada.

## 8.2 Riscos Regulatórios

Os riscos regulatórios associados à regulação do serviço de praticagem resultam da combinação das fraquezas (W) e ameaças (T), identificadas na Análise SWOT, sendo treze, ao todo, como a seguir.

### 8.2.1 Inefetividade da regulação econômica

**R01:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); ao caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem (W05); à adoção irrestrita da ERU em reforço do caráter monopolista do mercado (W06); à previsão *sui generis* do Estado-garante em favor da manutenção do monopólio (W07); à descontinuidade da ação regulatória da AM (W08); à ausência de iniciativa da AM na ação regulatória (W09); ao atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção (W10); à redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11); ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem (W12); ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos (W13); caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem (W14); à comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15); ao não-atendimento do princípio da defesa do consumidor (T01); ao caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02) e à insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação (T03); poderão ocorrer a perda da consciência situacional da AM quanto ao mercado de praticagem e a sua incapacidade de atuação real na regulação do mercado sob sua responsabilidade regulatória; o que poderá levar à inefetividade da regulação econômica do serviço de praticagem, impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem, na segurança jurídica e no “Custo Brasil”.

A falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01), a dependência da Autoridade Marítima (AM) quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02) e o não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03) são fraquezas vinculadas ao arcabouço jurídico, sendo improvável a sua superação sem modificações de natureza legislativa.

O mesmo pode ser dito da descontinuidade da ação regulatória da AM (W08); da ausência de iniciativa da AM na ação regulatória (W09); do atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção (W10); da redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11); e da comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15).

De particular interesse é a fraqueza W15, pois uma comissão consultiva formada por partes processuais, destinada a emitir parecer para subsidiar a decisão do ente regulador não encontra respaldo na doutrina jurídica e nem nas práticas processuais consagradas. O modelo regulatório vigente, que já desprestigiou o natural papel regulador da Antaq, limita a atuação daquela entidade até como parecerista.

A atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04) constitui fraqueza de relevância capital a ser superada mediante esforço de capacitação e, juntamente com a falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01), está na essência das fraquezas relativas à ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem (W12), à ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos (W13) e ao caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem (W14).

As demais fraquezas associadas ao risco R01, a saber. o caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem (W05), a adoção irrestrita da ERU em reforço do caráter monopolista do mercado (W06) e a previsão *sui generis* do Estado-garante em favor da manutenção do monopólio (W07); além da ameaça referente ao não-atendimento do princípio da defesa do consumidor (T01); decorrem da natureza do mercado de praticagem.

Haja vista seu efeito quase paralisante sobre toda a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo totalmente ou quase totalmente o atingimento dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto muito alto** (Escala 5).

Haja vista a confluência de grande número de fraquezas e ameaças associadas, sem qualquer força ou oportunidade que se lhe oponha de maneira efetiva, sendo a sua ocorrência quase garantida ao longo do exercício da regulação econômica do serviço de praticagem pela AM, trata-se de risco regulatório **praticamente certo** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 5). O Quadro 12, abaixo, resume o risco R01.

### Quadro 12 – Risco de inefetividade da regulação econômica

<b>Risco regulatório 01: inefetividade da regulação econômica do serviço de praticagem pela Autoridade Marítima</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W05: caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem.</p> <p>W06: adoção irrestrita da ERU em reforço do caráter monopolista do mercado.</p> <p>W07: previsão <i>sui generis</i> do Estado-garante em favor da manutenção do monopólio.</p> <p>W08: descontinuidade da ação regulatória da AM.</p> <p>W09: ausência de iniciativa da AM na ação regulatória.</p> <p>W10: atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção.</p> <p>W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória.</p> <p>W12: ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem.</p> <p>W13: ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos.</p> <p>W14: caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem.</p> <p>W15: comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq.</p> <p>T01: não-atendimento do princípio da defesa do consumidor.</p>
Incerteza / Evento	Perda da consciência situacional do ente regulador quanto ao mercado regulado e incapacidade de ação.
Impacto	Inefetividade da regulação econômica do serviço de praticagem.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória do serviço de praticagem, segurança jurídica e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### 8.2.2 Decisões erradas ou subótimas na regulação econômica

**R02:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); ao caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem (W05); à adoção irrestrita da ERU em reforço do caráter monopolista do mercado (W06); à previsão *sui generis* do Estado-garante em favor da manutenção do monopólio (W07); à descontinuidade da ação regulatória da AM (W08); à ausência de iniciativa da AM na ação regulatória (W09); ao atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção (W10) e à redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11); poderá ocorrer a perda da consciência situacional da AM quanto ao mercado de praticagem; o que poderá levar à tomada de decisões erradas ou subótimas na regulação econômica da praticagem; impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem, segurança jurídica e “Custo Brasil”.

Haja vista seu efeito quase paralisante sobre toda a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo totalmente ou quase totalmente o atingimento dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto muito alto** (Escala 5).

Haja vista a confluência de grande número de fraquezas e ameaças associadas, sendo apenas levemente contrabalançadas pela excelência da regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima (S06) e havendo muitos indícios de que ocorrerá ao longo do exercício da regulação econômica do serviço de praticagem pela AM, trata-se de risco regulatório **muito provável** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 4). O Quadro 13, abaixo, resume o risco R02.

**Quadro 13 – Risco de decisões erradas ou subótimas na regulação econômica**

<b>Risco regulatório 02: decisões erradas ou subótimas na regulação econômica do serviço de praticagem pela Autoridade Marítima</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica.</p> <p>W05: caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem.</p> <p>W06: adoção irrestrita da ERU em reforço do caráter monopolista do mercado.</p> <p>W07: previsão <i>sui generis</i> do Estado-garante em favor da manutenção do monopólio.</p> <p>W08: descontinuidade da ação regulatória da AM.</p> <p>W09: ausência de iniciativa da AM na ação regulatória.</p> <p>W10: atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória.</p>
Incerteza / Evento	Perda da consciência situacional do ente regulador quanto ao mercado regulado.
Impacto	Tomada de decisões erradas ou subótimas na regulação econômica da praticagem.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória do serviço de praticagem, segurança jurídica e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### 8.2.3 Não-correção das distorções do mercado regulado

**R03:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); à redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11); à ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem (W12); à ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos (W13) e ao caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem (W14); poderá ocorrer a inércia da AM quanto às distorções existentes no mercado regulado; o que poderá levar à não-correção das distorções existentes no mercado do serviço de praticagem; impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem, na segurança jurídica e no “Custo Brasil”.

A ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem (W12), a ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos (W13) e o caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem (W14) são fraquezas fundamentalmente vinculadas à não-implementação do princípio da transparência. Seu tratamento depende de alterações no arcabouço jurídico do modelo regulatório estabelecido, sendo improvável a sua superação sem modificações de natureza legislativa.

Haja vista seu efeito muito relevante sobre toda a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo a maior parte do atingimento dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto alto** (Escala 4).

Haja vista a confluência de grande número de fraquezas e ameaças associadas, sem qualquer força ou oportunidade que se lhe oponha de maneira efetiva, sendo a sua ocorrência quase garantida ao longo do exercício da regulação econômica do serviço de praticagem pela AM, trata-se de risco regulatório **praticamente certo** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 5). O Quadro 14, abaixo, resume o risco R03.

**Quadro 14 – Risco de não-correção das distorções do mercado regulado**

<b>Risco regulatório 03: não-correção das distorções do mercado de praticagem pela Autoridade Marítima</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória.</p> <p>W12: ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem.</p> <p>W13: ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos.</p> <p>W14: caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem.</p>
Incerteza / Evento	Inércia da AM quanto às distorções existentes no mercado regulado.
Impacto	Não-correção das distorções existentes no mercado do serviço de praticagem.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória do serviço de praticagem, segurança jurídica e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### 8.2.4 Juízo de admissibilidade errado ou inviabilizado

**R04:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); à ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos (W13) e ao caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem (W14); poderá ocorrer a análise equivocada ou insuficiente das provocações das entidades de praticagem ou armadores; o que poderá levar ao juízo de admissibilidade viciado quanto às provocações referentes a abuso de poder econômico; impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem, na segurança jurídica e no “Custo Brasil”.

Nos termos do parágrafo 4º do artigo 15-A da Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, a AM deverá decidir de forma fundamentada sobre a provocação referente ao abuso de poder econômico, mas é duvidoso que essa decisão fundamentada possa ser prolatada diante da confluência das fraquezas acima referidas. Seu tratamento depende, em grande parte, de alterações no arcabouço jurídico do modelo regulatório estabelecido, sendo improvável a sua superação sem modificações de natureza legislativa.

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

Art. 15-A. A remuneração do serviço de praticagem compreende a operação de prático, a lancha de prático e a atalaia.

[...]

§ 4º A autoridade marítima realizará juízo de admissibilidade, por decisão fundamentada, quanto à provocação referente a abuso de poder econômico por quaisquer das partes ou defasagem dos valores de serviço de praticagem (Brasil, 1997c, redação da Lei 14.813/2024).

Haja vista seu efeito muito relevante sobre toda a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo a maior parte do atingimento dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto alto** (Escala 4).

Haja vista a confluência de grande número de fraquezas e ameaças associadas, sendo apenas levemente contrabalançadas pela excelência da regulação técnica exercida pela Autoridade Marítima (S06) e havendo muitos indícios de que ocorrerá ao longo do exercício da regulação econômica do serviço de praticagem pela AM, trata-se de risco regulatório **muito provável** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 4). O Quadro 15, abaixo, resume o risco R04.

**Quadro 15 – Risco de juízo de admissibilidade da AM errado ou equivocado**

<b>Risco regulatório 04: juízo de admissibilidade da AM errado ou equivocado quanto às provocações referentes a abuso de poder econômico pelas partes contratantes</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W13: ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos.</p> <p>W14: caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem.</p>
Incerteza / Evento	Análise equivocada ou insuficiente das provocações das entidades de praticagem ou armadores.
Impacto	Juízo de admissibilidade viciado quanto às provocações referentes a abuso de poder econômico.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória do serviço de praticagem, segurança jurídica e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### 8.2.5 Não-benefício do consumidor final

**R05:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); à descontinuidade da ação regulatória da AM (W08); à ausência de iniciativa da AM na ação regulatória (W09); ao atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção (W10); à redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11); ao não-atendimento do princípio da defesa do consumidor (T01) e ao caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02); poderá ocorrer a apropriação como lucro pelos tomadores de serviço das eventuais reduções nos preços do serviço de praticagem; o que poderá levar ao não-benefício do consumidor final quando de eventuais reduções nos preços praticados; impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem e no “Custo Brasil”.

O não-atendimento do princípio da defesa do consumidor (T01) e o caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02) são ameaças (não fraquezas) inerentes ao contexto externo à regulação econômica do serviço de praticagem, sendo de difícil tratamento. Medidas apropriadas devem ser adotadas com vistas à sua gestão.

Haja vista seu efeito relevante sobre a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo razoavelmente o alcance dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto médio** (Escala 3).

Haja vista a confluência de grande número de fraquezas e ameaças associadas, sem qualquer força ou oportunidade que se lhe oponha de maneira efetiva, sendo a sua ocorrência quase garantida ao longo do exercício da regulação econômica do serviço de praticagem pela AM, trata-se de risco regulatório **praticamente certo** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 5). O Quadro 16, abaixo, resume o risco R05.

**Quadro 16 – Risco de não-benefício do consumidor final pelas reduções de preços**

<b>Risco regulatório 05: não-benefício do consumidor quando de eventuais reduções de preços no serviço de praticagem</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W08: descontinuidade da ação regulatória da AM.</p> <p>W09: ausência de iniciativa da AM na ação regulatória.</p> <p>W10: atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção.</p> <p>W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória.</p> <p>T01: não-atendimento do princípio da defesa do consumidor.</p> <p>T02: caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo.</p>
Incerteza / Evento	Apropriação como lucro pelos tomadores de serviço das eventuais reduções nos preços do serviço de praticagem.
Impacto	Não-benefício do consumidor final quando de eventuais reduções nos preços praticados.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória do serviço de praticagem e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### 8.2.6 Captura do processo regulatório pelas entidades de praticagem

**R06:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); ao caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem (W05); à redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11) e à comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15); poderá ocorrer a fragilização da autonomia do ente regulador quanto à regulação econômica do serviço de praticagem; o que poderá levar à captura do processo de regulação econômica pelas entidades de praticagem; impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem e no “Custo Brasil”.

A emissão de parecer por comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15), escapa à melhor lógica processual, Nos termos da Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, a comissão consultiva emitirá parecer para subsidiar a decisão da AM. Ocorre que essa comissão inclui práticos e armadores, justamente as partes em litígio, não havendo qualquer lógica em que as partes em disputa ofereçam parecer ao decisor, haja vista a sua não-imparcialidade. Seu tratamento depende, em grande parte, de alterações no arcabouço jurídico do modelo regulatório estabelecido, sendo improvável a sua superação sem modificações de natureza legislativa.

Haja vista seu efeito muito relevante sobre toda a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo a maior parte do atingimento dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto alto** (Escala 4).

Haja vista a confluência de fraquezas e ameaças associadas, razoavelmente contrabalançadas pelo caráter negociado dos contratos de prestação do serviço de praticagem (S04) e pela excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima (S06), havendo indícios de que ocorrerá ao longo do exercício da regulação econômica do serviço de praticagem pela AM e subsistindo a agravante do poder de mercado das entidades de praticagem, trata-se de risco regulatório **provável**, no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 3). O Quadro 17, abaixo, resume o risco R06.

**Quadro 17 – Risco de captura do processo regulatório pelas entidades de praticagem**

<b>Risco regulatório 06: captura do processo de regulação econômica do serviço de praticagem pelas entidades de praticagem</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W05: caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem.</p> <p>W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória.</p> <p>W15: comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq.</p>
Incerteza / Evento	Fragilização da autonomia do ente regulador quanto à regulação econômica do serviço de praticagem.
Impacto	Captura do processo de regulação econômica pelas entidades de praticagem.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória do serviço de praticagem e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### 8.2.7 Captura do processo regulatório pelos tomadores do serviço

**R07:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); à redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11); à comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15) e ao caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02); poderá ocorrer a fragilização da autonomia do ente regulador quanto à regulação econômica do serviço de praticagem; o que poderá levar à captura do processo de regulação econômica pelos tomadores do serviço de praticagem; impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem e no “Custo Brasil”.

A emissão de parecer por comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15), como visto, refoge à melhor lógica processual, Essa comissão inclui práticos e armadores, que, sendo partes em disputa, não deveriam oferecer parecer ao decisor, haja vista a sua não-imparcialidade. O tratamento da fraqueza W15 depende, em grande parte, de alterações no arcabouço jurídico do modelo regulatório estabelecido, sendo improvável a sua superação sem modificações de natureza legislativa.

Haja vista seu efeito muito relevante sobre toda a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo a maior parte do atingimento dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto alto** (Escala 4).

Haja vista a confluência de fraquezas e ameaças associadas, contrabalançadas pelo caráter negociado dos contratos de prestação do serviço de praticagem (S04) e pela excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima (S06), sem que haja a detenção de poder de mercado pelos tomadores do serviço, trata-se de risco regulatório **pouco provável** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 2).

Em essência, o risco de captura do processo regulatório pelos tomadores do serviço (R07) é, no que se refere ao seu impacto, o mesmo risco de captura do processo pelas entidades de praticagem (R06), diferenciando-se “para menos” no que se refere à probabilidade de ocorrência, devido ao poder de mercado detido pelas referidas entidades de praticagem. O Quadro 18, abaixo, resume o risco R07.

**Quadro 18 – Risco de captura do processo regulatório pelos tomadores do serviço**

<b>Risco regulatório 07: captura do processo de regulação econômica do serviço de praticagem pelos tomadores do serviço</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória.</p> <p>W15: comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq.</p> <p>T02: caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo.</p>
Incerteza / Evento	Fragilização da autonomia do ente regulador quanto à regulação econômica do serviço de praticagem.
Impacto	Captura do processo de regulação econômica pelos tomadores do serviço de praticagem.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória do serviço de praticagem e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### 8.2.8 Fixação errada ou subótima dos preços de praticagem

**R08:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); à redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11); à ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem (W12); à ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos (W13) e ao caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem (W14); poderá ocorrer a simples aplicação direta de índices de correção dos contratos vigentes; o que poderá levar à fixação de preços dos serviços de praticagem de forma errada ou subótima; impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem, na segurança jurídica e no “Custo Brasil”.

Haja vista seu efeito relevante sobre a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo razoavelmente o alcance dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto médio** (Escala 3).

Haja vista a confluência de fraquezas e ameaças associadas, razoavelmente contrabalançadas pelo caráter negociado dos contratos de prestação do serviço de praticagem (S04) e pela excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima (S06), havendo indícios de que ocorrerá ao longo do exercício da regulação econômica do serviço de praticagem pela AM, trata-se de risco regulatório **provável**, no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 3). O Quadro 19, abaixo, resume o risco R08.

**Quadro 19 – Risco de fixação errada ou subótima dos preços de praticagem**

<b>Risco regulatório 08: fixação errada ou subótima dos preços do serviço de praticagem pela Autoridade Marítima</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória.</p> <p>W12: ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem.</p> <p>W13: ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos.</p> <p>W14: caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem.</p>
Incerteza / Evento	<p>Simple aplicação direta de índices de correção dos contratos vigentes.</p>
Impacto	<p>Fixação de preços dos serviços de praticagem de forma errada ou subótima.</p>
Dimensão impactada	<p>Estabilidade regulatória do serviço de praticagem, segurança jurídica e “Custo Brasil”.</p>

**Elaboração:** autor (2024).

### **8.2.9 Inviabilização das operações portuárias com praticagem**

**R09:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); ao caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem (W05); à adoção irrestrita da ERU em reforço do caráter monopolista do mercado (W06); ao caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem (W14); à existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem (W16); às deficiências na fiscalização da ERU por parte da Autoridade Marítima (W17); ao caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02); e à insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação (T03); poderá ocorrer a elevação dos preços do serviço de praticagem a um nível inaceitável para os tomadores do serviço; o que poderá levar à inviabilização das operações portuárias com praticagem no Brasil; impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem e no “Custo Brasil”.

Haja vista seu efeito quase paralisante sobre toda a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo totalmente ou quase totalmente o atingimento dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto muito alto** (Escala 5).

Haja vista a confluência de fraquezas e ameaças associadas, contrabalançadas pelo caráter negociado dos contratos de prestação do serviço de praticagem (S04), pelo caráter residual da remuneração individual do prático (S05) e pela excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima (S06), trata-se de risco regulatório **pouco provável** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 2). O Quadro 20, abaixo, resume o risco R09.

**Quadro 20 – Risco de inviabilização das operações portuárias com praticagem**

<b>Risco regulatório 09: inviabilização das operações portuárias que dependam da contratação do serviço de praticagem</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W05: caráter monopolista do serviço e poder de mercado das entidades de praticagem.</p> <p>W06: adoção irrestrita da ERU em reforço do caráter monopolista do mercado.</p> <p>W14: caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem.</p> <p>W16: existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem.</p> <p>W17: deficiências na fiscalização da ERU por parte da Autoridade Marítima.</p> <p>T02: caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo</p> <p>T03: insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação.</p>
Incerteza / Evento	Elevação dos preços do serviço de praticagem a um nível inaceitável para os tomadores do serviço.
Impacto	Inviabilização das operações portuárias com praticagem no Brasil.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória do serviço de praticagem e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### ***8.2.10 Inviabilização da prestação do serviço de praticagem***

**R10:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); ao caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem (W14); à existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem (W16); ao caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02); e à insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação (T03); poderá ocorrer a redução dos preços do serviço de praticagem a um nível inaceitável para as entidades de praticagem; o que poderá levar à inviabilização da prestação do serviço de praticagem pelas entidades de praticagem; impactando na segurança da navegação, na estabilidade regulatória do serviço de praticagem e no “Custo Brasil”.

Haja vista seu efeito quase paralisante sobre toda a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo totalmente ou quase totalmente o atingimento dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto muito alto** (Escala 5).

Haja vista a confluência de fraquezas e ameaças associadas, devidamente contrabalançadas pelo caráter negociado dos contratos de prestação do serviço de praticagem (S04), pelo caráter residual da remuneração individual do prático (S05), pela excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima (S06), pela adoção irrestrita da ERU em favor da segurança da navegação (S07) e pelo aumento da intensidade tecnológica na prestação do serviço de praticagem (O04), sem que haja a detenção de poder de mercado pelos tomadores do serviço, não havendo indícios que sinalizem sua ocorrência, trata-se de risco regulatório **raro** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 1). O Quadro 21, abaixo, resume o risco R10.

**Quadro 21 – Risco de inviabilização da prestação do serviço de praticagem**

<b>Risco regulatório 10: inviabilização da prestação do serviço de praticagem pelas entidades de praticagem</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W14: caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem.</p> <p>W16: existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem.</p> <p>T02: caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo.</p> <p>T03: insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação.</p>
Incerteza / Evento	Redução dos preços do serviço de praticagem a um nível inaceitável para as entidades de praticagem.
Impacto	Inviabilização da prestação do serviço de praticagem pelas entidades de praticagem.
Dimensão impactada	Segurança da navegação, estabilidade regulatória do serviço de praticagem e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### ***8.2.11 Judicialização excessiva da regulação econômica***

**R11:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); à descontinuidade da ação regulatória da Autoridade Marítima (W08); à ausência de iniciativa da Autoridade Marítima na ação regulatória (W09); ao atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção (W10); à redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11); à ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem (W12); à ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos (W13); ao caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem (W14); à comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15); à existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem (W16); e ao caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02); poderá ocorrer a insegurança de prestadores e tomadores do serviço quanto à proteção de seus interesses pela regulação econômica; o que poderá levar à excessiva judicialização das questões relativas à regulação econômica do serviço de praticagem; impactando na estabilidade regulatória do serviço de praticagem, na segurança jurídica e no “Custo Brasil”.

Haja vista seu efeito razoável sobre a regulação econômica do serviço de praticagem, trata-se de risco regulatório com **impacto baixo** (Escala 2).

Haja vista a confluência de fraquezas e ameaças associadas, razoavelmente contrabalançadas pelo caráter negociado dos contratos de prestação do serviço de praticagem (S04) e pela excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima (S06), trata-se de risco regulatório **provável** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 3). O Quadro 22, abaixo, resume o risco R11.

**Quadro 22 – Risco de judicialização excessiva da regulação econômica da praticagem**

<b>Risco regulatório 11: judicialização excessiva das questões referentes à regulação econômica do serviço de praticagem</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da Autoridade Marítima para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W08: descontinuidade da ação regulatória da Autoridade Marítima.</p> <p>W09: ausência de iniciativa da Autoridade Marítima na ação regulatória.</p> <p>W10: atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção.</p> <p>W12: ausência de metodologia adequada para fixação temporária de preços de praticagem.</p> <p>W13: ausência de metodologia adequada para identificação de preços abusivos.</p> <p>W14: caráter inconclusivo quanto à onerosidade ou modicidade dos preços de praticagem.</p> <p>W15: comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq.</p> <p>W16: existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem.</p> <p>T02: caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo.</p> <p>T03: insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação.</p>
Incerteza / Evento	Insegurança de prestadores e tomadores do serviço quanto à proteção de seus interesses pela regulação econômica.
Impacto	Excessiva judicialização das questões relativas à regulação econômica do serviço de praticagem.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória do serviço de praticagem, segurança jurídica e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### **8.2.12 Diminuição da qualidade do serviço de praticagem**

**R12:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); à existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem (W16); às deficiências na fiscalização da ERU por parte da Autoridade Marítima (W17) à redução da amplitude da regulação técnica pela Autoridade Marítima (W18); ao caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02). e à insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação (T03); poderá ocorrer a redução dos preços do serviço de praticagem a um nível que não suporte os custos além de lancha, atalaia e prático; o que poderá levar ao desinvestimento das entidades de praticagem na qualificação profissional e infraestrutura do serviço; impactando na segurança da navegação, na estabilidade regulatória do serviço de praticagem, na segurança jurídica e no “Custo Brasil”.

Haja vista seu efeito muito relevante sobre toda a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo a maior parte do atingimento dos objetivos da referida regulação econômica, trata-se de risco regulatório com **impacto alto** (Escala 4).

Haja vista a confluência de fraquezas associadas, devidamente contrabalançadas pelo caráter negociado dos contratos de prestação do serviço de praticagem (S04), pelo caráter residual da remuneração individual do prático (S05), pela excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima (S06), pela adoção irrestrita da ERU em favor da segurança da navegação (S07) e pelo aumento da intensidade tecnológica na prestação do serviço de praticagem (O04), não havendo indícios que sinalizem sua ocorrência e tendo em vista o histórico de excelência na prestação do serviço de praticagem no Brasil, trata-se de risco regulatório **raro** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 1). O Quadro 23, abaixo, resume o risco R12.

**Quadro 23 – Risco de diminuição da qualidade do serviço de praticagem**

<b>Risco regulatório 12: diminuição da qualidade do serviço de praticagem prestado pelas entidades de praticagem</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W16: existência de outros custos embutidos na prestação efetiva do serviço de praticagem.</p> <p>W17: deficiências na fiscalização da ERU por parte da Autoridade Marítima.</p> <p>W18: redução da amplitude da regulação técnica pela Autoridade Marítima.</p> <p>T02: caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo.</p> <p>T03: insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação.</p>
Incerteza / Evento	Redução dos preços do serviço de praticagem a um nível que não suporte os custos além de lancha, atalaia e prático.
Impacto	Desinvestimento das entidades de praticagem na qualificação profissional e infraestrutura do serviço.
Dimensão impactada	Segurança da navegação, estabilidade regulatória do serviço de praticagem e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### 8.2.13 Expansão do modelo para outros mercados regulados

**R13:** devido à falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01); à dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02); ao não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03); à atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04); à previsão *sui generis* do Estado-garante em favor da manutenção do monopólio (W07); à descontinuidade da ação regulatória da AM (W08); à ausência de iniciativa da AM na ação regulatória (W09); ao atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção (W10); à redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11) e à comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15); poderão ocorrer demandas de prestadores de serviço de outros mercados regulados por modelo que lhes favoreça o domínio do processo regulatório; o que poderá levar à não-correção das distorções existentes no mercado do serviço de praticagem; impactando na estabilidade regulatória de outros mercados regulados e no “Custo Brasil”.

A essência do risco R13 está no incentivo a que prestadores de serviço de outros mercados regulados demandem maior autonomia sobre o ente regulador, inclusive com a possível captura do processo regulatório, conforme riscos R06 e R07.

Como visto, o modelo de regulação econômica estabelecido para o serviço de praticagem, na verdade, não empodera a AM para exercer essa aludida regulação econômica e a torna substancialmente dependente das informações a serem prestadas pelas entidades de praticagem e pelos armadores, tomadores do serviço.

Haja vista seu pouco efeito direto sobre a regulação econômica do serviço de praticagem, comprometendo em alguma medida o alcance dos objetivos da referida regulação econômica, mas não impedindo o alcance da maior parte, apesar de um impacto possivelmente muito mais relevante em outros mercados regulados, trata-se de risco regulatório com **impacto baixo**, no que se refere ao mercado de praticagem (Escala 2).

Haja vista a confluência de fraquezas e ameaças associadas, contrabalançadas pela excelência da regulação técnica da praticagem pela Autoridade Marítima (S06), pelo ambiente institucional favorável à regulação econômica de mercados de concorrência imperfeita (O01), pelo *benchmark* internacional em favor da efetiva regulação econômica da praticagem (O02);

trata-se de risco regulatório **pouco provável** no que se refere à probabilidade de ocorrência (Escala 2). O Quadro 24, abaixo, resume o risco R13.

#### Quadro 24 – Risco de expansão do modelo regulatório para outros mercados regulados

<b>Risco regulatório 13: expansão do modelo de regulação econômica do serviço de praticagem para outros mercados regulados</b>	
Fraquezas / Ameaças	<p>W01: falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem.</p> <p>W02: dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores.</p> <p>W03: não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica.</p> <p>W04: atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (AM).</p> <p>W07: previsão <i>sui generis</i> do Estado-garante em favor da manutenção do monopólio.</p> <p>W08: descontinuidade da ação regulatória da AM.</p> <p>W09: ausência de iniciativa da AM na ação regulatória.</p> <p>W10: atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção.</p> <p>W11: redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória.</p> <p>W15: comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq.</p>
Incerteza / Evento	Demandas de prestadores de serviço de outros mercados regulados por modelo que lhes favoreça o domínio do processo regulatório.
Impacto	Expansão do modelo viciado para outros mercados regulados.
Dimensão impactada	Estabilidade regulatória de outros mercados regulados e “Custo Brasil”.

**Elaboração:** autor (2024).

### 8.3 Diagrama de verificação de riscos (DVR)

O **Diagrama de verificação de riscos (DVR)**, a seguir apresentado, é formulado de acordo com o modelo aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Manual de gestão de riscos do TCU. Indica em **vermelho**, os **riscos altos**, considerados em nível acima do limite de exposição a risco, e que demandam ação imediata com vistas ao seu tratamento ou à sua gestão. Indica em **amarelo**, os **riscos médios**, que devem ser objeto de monitoramento, com vistas a um eventual tratamento, se possível, em momento oportuno. Indica, por fim, em **verde**, os **riscos baixos**, os quais podem ser aceitos ou tratados, oportunamente, com uma menor prioridade.

#### Manual de gestão de riscos do TCU

A avaliação dos riscos deve seguir os seguintes passos:

Identificar, na matriz probabilidade x impacto, os riscos cujos níveis estão acima do limite de exposição a risco (faixa vermelha da matriz);

Identificar, para os riscos acima do limite, as respectivas fontes, causas e eventuais consequências sobre a organização como um todo [adotando providências de gestão e tratamento];

Identificar os riscos que estão abaixo do limite de exposição:

Para os riscos cujos níveis se encontram na faixa amarela, deverá ser avaliada a necessidade de monitoramento;

Os riscos cujos níveis se encontram na faixa verde, poderão ser aceitos, sem que qualquer providência tenha que ser tomada (TCU, 2020, p. 30).

O DVR sintetiza a análise e a avaliação de riscos referentes à regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil e serve para a fundamentação das recomendações pertinentes ao tratamento e à gestão dos riscos identificados.

Destacam-se, de pronto, os cinco riscos altos localizados na área vermelha do diagrama, os quais são considerados urgentes e demandantes de ação corretiva ou preventiva imediata:

**R01** – Inefetividade da regulação econômica do serviço de praticagem

**R02** – Decisões erradas ou subótimas na regulação econômica do serviço de praticagem

**R03** – Não correção das distorções do mercado regulado do serviço de praticagem

**R04** – Juízo de admissibilidade errado ou inviabilizado nas provocações por abuso de poder econômico

**R05** – Não-benefício do consumidor final por eventuais reduções nos preços do serviço de praticagem

Os riscos médios, sete ao todo, plotados na área amarela do diagrama, são aqueles em relação aos quais deverá ser avaliada a necessidade de monitoramento pelo ente regulador:

**R06** – Captura do processo de regulação econômica pelas entidades de praticagem

**R07** – Captura do processo de regulação econômica pelos tomadores do serviço

**R08** – Fixação errada ou subótima dos preços do serviço de praticagem

**R09** – Inviabilização das operações portuárias em razão de preços excessivos do serviço de praticagem

**R10** – Inviabilização da prestação do serviço de praticagem em razão de preços muito defasados

**R11** – Judicialização excessiva das questões relativas à regulação econômica do serviço de praticagem

**R12** – Diminuição da qualidade do serviço de praticagem

Apenas um risco está localizado na área verde, sendo considerado um risco baixo. Releva informar que esse é o risco de expansão do modelo regulatório da praticagem para outros mercados regulados no Brasil e, embora seja um risco baixo no que se refere ao serviço de praticagem, especificamente, seu impacto pode ser extremamente relevante sobre outros mercados para os quais possa ser expandido.

**R13** – Expansão do modelo de regulação econômica da praticagem para outros mercados regulados

Como já esclarecido acima, a classificação dos riscos em altos, médios e baixos é associada a valores, mas não tem essência quantitativa, sendo essencialmente qualitativa. Essa natureza qualitativa encontra respaldo na metodologia associada, vez que a avaliação de riscos no contexto de uma Análise SWOT pode ser tanto quantitativa quanto qualitativa.

Contudo, para aproximar essa avaliação qualitativa dos aspectos quantitativos, na medida do possível, adota-se a **Escala de Likert**, anteriormente apresentada (Figura 12), com vistas à elaboração do DVR (Figura 14), o qual resume, de forma gráfica, a classificação dos riscos associados à regulação do serviço de praticagem em altos, médios e baixos.

Concebida pelo cientista social estadunidense Rensis Likert, professor e diretor do Instituto de Pesquisas Sociais de Michigan., a Escala de Likert é uma ferramenta metodológica que serve para medir atitudes, opiniões e percepções de pessoas ou grupo de pessoas. Consiste de um técnica psicométrica que converte a percepção medida em um número, associado a uma escala numérica, assim aproximando os aspectos qualitativos e quantitativos de uma pesquisa, ainda que sem mudar a sua substância. É muito utilizada, por exemplo, em pesquisas de opinião. Na presente pesquisa, foi associada à avaliação de riscos, utilizando como referência a escala já proposta no e *Manual de gestão de riscos do TCU* (Likert, 1932; Silva Junior; Costa, 2014; TCU, 2020).

Figura 14 – Diagrama de verificação de riscos (DVR)

Impacto	Muito Alto	R10	R09		R02	R01
	Alto	R12	R07	R06	R04	R03
	Médio			R08		R05
	Baixo		R13	R11		
	Muito Baixo					
		Raro	Pouco provável	Provável	Muito provável	Praticamente Certo
Probabilidade						

**LEGENDA**

- R01** – Inefetividade da regulação econômica do serviço de praticagem  
**R02** – Decisões erradas ou subótimas na regulação econômica do serviço de praticagem  
**R03** – Não correção das distorções do mercado regulado do serviço de praticagem  
**R04** – Juízo de admissibilidade errado ou inviabilizado nas provocações por abuso de poder econômico  
**R05** – Não-benefício do consumidor final por eventuais reduções nos preços do serviço de praticagem  
**R06** – Captura do processo de regulação econômica pelas entidades de praticagem  
**R07** – Captura do processo de regulação econômica pelos tomadores do serviço  
**R08** – Fixação errada ou subótima dos preços do serviço de praticagem  
**R09** – Inviabilização das operações portuárias em razão de preços excessivos do serviço de praticagem  
**R10** – Inviabilização da prestação do serviço de praticagem em razão de preços muito defasados  
**R11** – Judicialização excessiva das questões relativas à regulação econômica do serviço de praticagem  
**R12** – Diminuição da qualidade do serviço de praticagem  
**R13** – Expansão do modelo de regulação econômica da praticagem para outros mercados regulados

Fonte: TCU, 2020.

Elaboração: autor (2024).

## 9. RECOMENDAÇÕES

Com vistas ao cumprimento do **objetivo geral** desta pesquisa, a saber, avaliar os riscos da regulação do serviço de praticagem no Brasil e fundamentar recomendações relativas a esses riscos regulatórios, as seções precedentes foram dedicadas ao cumprimento dos quatro **objetivos específicos** propostos, bem como ao cumprimento da primeira parte do objetivo geral, como a seguir:

(1) definir os conceitos de regulação técnica e regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil: objetivo específico cumprido no âmbito do “Marco teórico”, bem como da seção “Argumentos a favor e contra a regulação econômica”;

(2) discriminar os argumentos favoráveis e os argumentos contrários à regulação econômica da praticagem: objetivo específico cumprido pelas seções “Argumentos a favor e contra a regulação econômica”, “Projeto de lei 757/2022” e “Lei 14.813/2024: regulação econômica não-implementada”;

(3) determinar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças na regulação da praticagem: objetivo específico cumprido pela seção “Análise SWOT”.

(4) formular Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) na regulação da praticagem: objetivo específico cumprido pela seção “Riscos Regulatórios”; e

(5) tratar da primeira parte do objetivo geral, avaliar os riscos da regulação da praticagem, cumprido na seção “Riscos Regulatórios”.

Nesta seção, será dado cumprimento à segunda parte do objetivo geral proposto, o de fundamentar recomendações, em especial, por meio da Análise SWOT Cruzada (*Cross-SWOT* ou TOWS).

### 9.1 Análise SWOT Cruzada (*Cross-SWOT* ou TOWS)

A Análise SWOT Cruzada, também conhecida como análise *Cross-SWOT* ou TOWS constitui-se como uma sequência à Análise SWOT, com a finalidade específica de fundamentar recomendações. “Cruza” os aspectos positivos e negativos segundo uma perspectiva diferente, sinalizando quatro tipos distintos de possíveis estratégias, como a seguir (Weirich, 1982; Cruz; Nascimento; Silva Neto, 2020; Miura *et. al.*, 2021):

**Estratégia de Desenvolvimento:** decorrente do cruzamento de forças (S) e oportunidades (O), diz respeito ao uso das forças para aproveitar as oportunidades (Estratégia SO). No presente estudo, refere-se ao uso das forças do modelo de regulação a fim de aproveitar as oportunidade e desenvolver as capacidades regulatórias existentes ou criar novas.

**Estratégia de Manutenção:** decorrente do cruzamento de forças (S) e ameaças (T), diz respeito ao uso das forças para se contrapor às ameaças (Estratégia ST). No presente estudo, refere-se ao uso das forças do modelo de regulação do serviço de praticagem definido pela Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, a fim de se contrapor às ameaças.

**Estratégia de Crescimento:** decorrente do cruzamento de fraquezas (W) e oportunidades (O), diz respeito ao aproveitamento das oportunidades para superar as fraquezas (Estratégia WO). No presente estudo, refere-se ao aproveitamento das oportunidades a fim de superar as fraquezas do modelo de regulação do serviço de praticagem previsto na Lesta.

**Estratégia de Sobrevivência:** decorrente do cruzamento de fraquezas (W) e ameaças (T), diz respeito à garantia de condições mínimas para que a organização, programa ou iniciativa não pereça (estratégia WT). No presente estudo, diz respeito à busca de alternativas para o modelo de regulação do serviço de praticagem definido pela Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, fim de resistir à junção de fraquezas e ameaças.

## 9.2 Recomendações

As recomendações propostas para o tratamento dos riscos regulatórios associados à regulação do serviço de praticagem, sete ao todo, vinculam-se às estratégias preconizadas na Análise SWOT Cruzada (*Cross-SWOT* ou TOWS) e visam, em essência à eliminação ou mitigação das fraquezas (W) e ameaças (T) identificadas.

### 9.2.1 Implementação imediata do princípio da transparência

**Estratégia de sobrevivência (WT)** voltada para a resistência do modelo regulatório, em face da junção de fraquezas e ameaças associadas à regulação do serviço de praticagem.

No que se refere às fraquezas, a falta de transparência quanto aos contratos, preços e custos do serviço de praticagem (W01), a dependência da AM quanto às informações das entidades de praticagem e armadores (W02) e o não-empoderamento institucional da AM para a regulação econômica (W03), são fraquezas vinculadas a todos os treze riscos regulatórios identificados para a regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil.

No que se refere às ameaças, o não-atendimento do princípio da defesa do consumidor (T01), o caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02) e a insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação (T03), são ameaças que aprofundam os efeitos negativos das fraquezas inerentes.

Sem a implementação do princípio da transparência, a AM continuará sem saber a realidade dos preços e custos do mercado de praticagem, nunca chegando à necessária

consciência situacional (*situational awareness*) acerca dos aspectos econômicos do mercado regulado, inviabilizando, na prática, o exercício da desejada regulação econômica.

O sigilo dos preços e custos do serviço de praticagem, com o intuito de resguardar vantagens competitivas para as agências envolvidas, até poderia fazer algum sentido se houvesse competição em andamento, mas não há. O mercado de praticagem, como um todo, reflete a combinação de mercados de concorrência imperfeita (monopólio, oligopólio, oligopsônio) nos quais não há que se falar em vantagem competitiva a ser resguardada.

Além disso, ainda que houvesse alguma lógica em manter o sigilo de preços e custos em relação ao mercado em geral, com certeza não haveria que se falar em sigilo de preços e custos em relação ao ente regulador. Vedar ao regulador econômico o acesso aos preços e custos existentes no mercado por ele regulado equivale, na prática, à proibição mesma da regulação econômica prevista em lei, o que também não faz qualquer sentido.

Não se vê óbice lógico a que o ente regulador tenha pleno acesso a documentos e informações referentes a termos contratuais, preços praticados e custos envolvidos, e mantenha, ao mesmo tempo, o sigilo quanto a eventuais informações de natureza pessoal, tanto das pessoas naturais quanto das pessoas jurídicas, assim implementando com segurança e parcimônia o essencial princípio da transparência na regulação econômica do serviço de praticagem.

Além de se constituir diretamente no tratamento das referidas fraquezas W01, W02 e W03, a implementação do princípio da transparência teria efeitos corretivos e preventivos, também, com relação às fraquezas W05, W06, W07, W12, W13, W14, W16 e W17, favorecendo a sua gestão, pela AM, no contexto da regulação econômica do serviço de praticagem.

Assim sendo, recomenda-se:

**Recomendação 01:** promover alterações na Lesta, implementando o princípio da transparência na regulação econômica do serviço de praticagem, a fim de favorecer a consciência situacional (*situational awareness*) da Autoridade Marítima acerca do mercado regulado, reduzir a sua dependência de informações a serem entregues voluntariamente pelos regulados e tomadores do serviço, bem como empoderar adequadamente o ente regulador para o exercício regulatório que lhe foi legalmente atribuído, na forma do projeto de lei ora proposto (Apêndice B).

### 9.2.2 Capacitação de pessoal para o exercício da regulação econômica

**Estratégia de crescimento (WO)** voltada para a superação das fraquezas do modelo de regulação do serviço de praticagem, a partir do aproveitamento das oportunidades.

A atribuição da regulação econômica a ente sem *expertise* econômica (W04), assim como as fraquezas W01, W02 e W03, também é fraqueza vinculada a todos os treze riscos regulatórios identificados para a regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil. Seus efeitos fragilizam e comprometem o processo regulatório como um todo, devendo a sua gestão e o seu tratamento contar com prioridade total por parte da AM, na condição de ente regulador.

É fundamental que a AM adote medidas voltadas à inclusão, em seus quadros, de profissionais com conhecimento especializado dos assuntos de natureza econômica. Além de se constituir diretamente no tratamento da referida fraqueza W04, a capacitação de pessoal para o exercício da regulação econômica teria efeitos corretivos e preventivos notáveis, também, com relação às fraquezas W12, W13, W14, W16 e W17, favorecendo a sua gestão, pela AM, no contexto da regulação econômica do serviço de praticagem.

A capacitação de pessoal para o exercício da regulação econômica se vê favorecida pela confluência das oportunidades constituídas pelo ambiente institucional favorável à regulação econômica de mercados de concorrência imperfeita (O01) e pelo *benchmark* internacional em favor da efetiva regulação econômica da praticagem (O02).

Assim sendo, com vistas à superação da fraqueza W04, a qual se vincula a todos os treze riscos regulatórios identificados com relação à regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, bem como com vistas ao favorecimento da gestão das fraquezas W05, W12, W13, W14, W16 e W17, recomenda-se:

**Recomendação 02:** envidar esforços institucionais no sentido de dotar os quadros da Autoridade Marítima com pessoal capacitado em assuntos de natureza econômica, mediante capacitação do pessoal existente ou realização de processo seletivo destinado à contratação, efetiva ou temporária, de pessoal com a referida capacitação, a fim de permitir ao ente regulador o exercício regulatório que lhe foi legalmente atribuído.

### 9.2.3 Atribuição de poder regulamentar à Autoridade Marítima

**Estratégia de desenvolvimento (SO)** voltada para o aproveitamento da benéfica confluência de forças e oportunidades, para criar novas capacidades na regulação do serviço de praticagem.

Para bem desempenhar seu papel na regulação do serviço de praticagem, a AM deve ter (i) continuidade e (ii) iniciativa na ação regulatória, capacidades sem as quais o processo

regulatório, como um todo, estará fragilizado ao ponto de não produzir qualquer resultado significativo.

O desenvolvimento das aludidas capacidades pode ser conseguido mediante expressa atribuição legal do poder regulamentar à AM para a regulação econômica do serviço de praticagem. Referida atribuição contribuiria de forma decisiva para a atuação efetiva do ente regulador, que poderia estabelecer o *modus operandi* mais apropriado das ações regulatórias; desoneraria o legislador quanto à necessidade de novas alterações legais e empoderaria adequadamente a AM para o exercício regulatório que lhe foi determinado.

A atribuição legal do poder regulamentar à AM, além de dotar o ente regulador de capacidades de fundamental relevância, teria efeitos corretivos e preventivos com relação às fraquezas W05, W06, W08, W09, W10, W12, W13, W14, W17 e W18, e se vê favorecida pela confluência das forças da expressa previsão legal da regulação econômica do serviço de praticagem (S01), da expressa previsão legal da repressão às práticas de abuso do poder econômico (S02) e da expressa previsão legal do árbitro imparcial na regulação econômica do serviço de praticagem (S03); bem como das oportunidades constituídas pelo ambiente institucional favorável à regulação econômica de mercados de concorrência imperfeita (O01), pelo *benchmark* internacional em favor da efetiva regulação econômica da praticagem (O02) e pela compatibilidade entre liberdade na formação de preços e transparência dos preços praticados ao ente regulador (O05).

Assim sendo, com vistas ao desenvolvimento de novas capacidades regulatórias para a AM, no contexto da regulação do serviço de praticagem no Brasil, instituída pela Lesta, a partir das alterações promovidas pela Lei 14.813/2024, recomenda-se:

**Recomendação 03:** promover alterações na Lesta, atribuindo expressamente à Autoridade Marítima o poder de regulamentar a regulação econômica do serviço de praticagem, a fim de garantir a continuidade e a iniciativa da ação regulatória, na forma do projeto de lei ora proposto (Apêndice B).

#### **9.2.4 Fim da comissão paritária e atribuição do papel consultivo à Antaq**

**Estratégia de crescimento (WO)** voltada para superar as fraquezas do modelo de regulação do serviço de praticagem, a partir do aproveitamento das oportunidades.

A redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11) e a comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15) são fraquezas cujos efeitos fragilizam todo o processo regulatório, em especial por

desperdiçar a capacidade institucional e técnica da Antaq, ao mesmo tempo em que a insere no contexto do oferecimento de parecer consultivo com vício à AM, consistindo esse vício no caráter não-imparcial das entidades que emitem o referido parecer.

A redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11), é fraqueza vinculada a oito dos treze riscos regulatórios identificados para a regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, a saber, R01, R02, R03, R05, R06, R07, R08 e R13.

A comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15), é fraqueza vinculada a quatro dos treze riscos regulatórios identificados para a regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, a saber, R06, R07, R11 e R13.

O ajuste na composição da comissão paritária consultiva prevista na Lesta deve contemplar, necessariamente, a exclusão das entidades de praticagem e dos armadores da referida comissão. Não há sentido no oferecimento de parecer ao tomador de decisão, justamente, pelas partes que têm interesses em disputa. A essência de um parecer destinado a subsidiar um julgamento está, exatamente, na sua imparcialidade e, portanto, deve o papel consultivo acerca da regulação econômica ser atribuído, com exclusividade, à Antaq.

O fim da comissão paritária e a atribuição do papel consultivo de forma exclusiva à Antaq, no contexto da regulação econômica, se veem favorecidos pelas oportunidades do ambiente institucional favorável à regulação econômica de mercados de concorrência imperfeita (O01) e do *benchmark* internacional em favor da efetiva regulação econômica da praticagem (O02).

Assim sendo, com vistas à correção e prevenção das fraquezas W11 e W15, as quais se vinculam a nove dos treze riscos regulatórios identificados na regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, instituída pela Lesta, a partir das alterações promovidas pela Lei 14.813/2024, recomenda-se:

**Recomendação 04:** promover alterações na Lesta, extinguindo a comissão paritária prevista no referido diploma legal e atribuindo o papel consultivo, com exclusividade, à Antaq, única entidade verdadeiramente imparcial para oferecer parecer consultivo, a fim de subsidiar a Autoridade Marítima na tomada de decisões relativas à regulação econômica do serviço de praticagem, na forma do projeto de lei ora proposto (Apêndice B).

### 9.2.5 Monitoramento com relação ao princípio da defesa do consumidor

**Estratégia de manutenção (ST)** voltada para se contrapor às ameaças do ambiente externo, a partir do uso das forças existentes no modelo de regulação do serviço de praticagem.

O não-atendimento do princípio da defesa do consumidor (T01) e o caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02) são ameaças vinculadas ao risco regulatório de não-benefício do consumidor final quando de eventuais reduções nos preços praticados (R05), no âmbito da regulação econômica do serviço de praticagem. Seus efeitos atingem o destinatário final da regulação do mercado de praticagem, a saber, o cidadão comum, consumidor último de todos os bens transportados pelo modal aquaviário.

Não há, na verdade, como decorrência das características da logística envolvida, qualquer garantia de que as reduções porventura obtidas nos preços do serviço de praticagem não sejam, simplesmente, apropriadas como lucro pelos armadores.

Contudo, ainda que não seja possível garantir que as reduções nos preços de praticagem beneficiem efetivamente o consumidor, deve a AM estabelecer mecanismos de monitoramento desses resultados, inclusive com a adoção de indicadores quantitativos e qualitativos, de forma a evidenciar os casos em que houver (ou não) a simples apropriação pelos armadores das eventuais reduções nos preços do serviço de praticagem. Referida recomendação se liga fortemente à implementação das recomendações de implementação imediata do princípio da transparência (Recomendação 01), capacitação de pessoal para o exercício da regulação econômica (Recomendação 02) e atribuição de poder regulamentar à AM (Recomendação 03), as quais, em seu conjunto, correspondem à implementação dos princípios da transparência, da continuidade e da iniciativa na ação regulatória.

Atente-se que, no que se refere especificamente ao eventual benefício ou prejuízo do consumidor, o cumprimento da transparência não se deve limitar ao *disclosure* entre o ente regulador, as entidades prestadoras do serviço e os tomadores do serviço. Deve a transparência, a esse respeito, levar a informação à sociedade, que tem o direito de saber se eventuais reduções nos preços do serviço de praticagem são (ou não) simplesmente apropriadas pelos tomadores do referido serviço.

O monitoramento de resultados com relação ao princípio da defesa do consumidor se vê favorecido pela confluência das forças da expressa previsão legal da regulação econômica do serviço de praticagem (S01) e da expressa previsão legal da repressão às práticas de abuso do poder econômico (S02).

Assim sendo, com vistas à correção e prevenção das ameaças T01 e T02, em medida voltada à gestão do risco regulatório de não-benefício do consumidor final quando de eventuais reduções nos preços praticados (R05), recomenda-se:

**Recomendação 05:** estabelecer mecanismos de monitoramento permanente do mercado de praticagem, em especial dos resultados dessa regulação para o consumidor final, inclusive com a adoção de indicadores quantitativos e qualitativos, a fim de evidenciar se eventuais reduções nos preços de praticagem estariam sendo, ou não, simplesmente apropriadas pelos tomadores do serviço.

### 9.2.6 Aperfeiçoamento da fiscalização da ERU pela Autoridade Marítima

**Estratégia de manutenção (ST)** voltada para se contrapor às ameaças do ambiente externo, a partir do uso das forças existentes no modelo de regulação do serviço de praticagem.

O caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo (T02) e a insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação (T03) constituem ameaças vinculadas aos riscos regulatórios da inviabilização das operações portuárias com praticagem (R09), da inviabilização da prestação do serviço de praticagem (R10), da judicialização excessiva das questões relativas à regulação econômica do serviço de praticagem (R11) e da diminuição da qualidade do serviço de praticagem (R12).

Para se contrapor a essas ameaças, é imprescindível que a AM seja capaz de estabelecer mecanismos eficientes de fiscalização da ERU. Nesse sentido, a AM já expediu a Portaria 12/2024/DPC (AM, 2024), voltada para a divulgação dos novos valores de frequência mínima de fainas para as diferentes zonas de praticagem do Brasil.

É essencial que essa fiscalização realmente se efetive, de modo a garantir os benefícios associados à adoção irrestrita da ERU no referente à (i) disponibilidade permanente do serviço de praticagem, à (ii) manutenção da habilitação dos profissionais práticos e ao (iii) não-incorrimento em fadiga.

O aperfeiçoamento da fiscalização da ERU, principal instrumento associado à regulação técnica do serviço de praticagem pela AM, se vê favorecido pela confluência das forças da excelência da regulação técnica da praticagem pela AM (S06) e da adoção irrestrita da ERU em favor da segurança da navegação (S07).

Assim sendo, com vistas à contraposição às ameaças T02 e T03, em medida voltada à gestão dos riscos regulatórios da inviabilização das operações portuárias com praticagem (R09), da inviabilização da prestação do serviço de praticagem (R10), da judicialização excessiva das questões relativas à regulação econômica do serviço de praticagem (R11) e da diminuição da

qualidade do serviço de praticagem (R12), identificados na regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, recomenda-se:

**Recomendação 06:** aperfeiçoar a fiscalização da Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem (ERU) pela Autoridade Marítima, a fim de se contrapor às ameaças do caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo e da insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação.

### 9.2.7 Atribuição da regulação econômica do serviço de praticagem à Antaq

**Estratégia de desenvolvimento (SO)** voltada para o aproveitamento da benéfica confluência de forças e oportunidades, para criar novas capacidades na regulação do serviço de praticagem.

Em um contexto mais amplo, a depender do acompanhamento dos resultados que serão obtidos com o atual modelo de regulação econômica estabelecido pela Lesta, pode-se proceder à transferência da regulação econômica do serviço de praticagem, em sua integralidade, da AM para a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Trata-se de recomendação de implementação não-imediata, mas que viria ao encontro da vontade institucional, reiteradas vezes manifestada tanto pela AM quanto pela própria Antaq, além dos armadores, mas que contou com forte oposição das entidades representativas do serviço de praticagem (Conapra e Fenapráticos), não tendo sido, ao final, adotada pelo legislador no texto da Lei 14.813/2024.

É importante que essa recomendação não seja adotada de forma precipitada, antes de se analisar e avaliar, apropriadamente, o funcionamento da regulação econômica exercida, nos moldes atuais, pela AM. Caso as recomendações anteriores venham a ser adotadas, em particular as recomendações 01, 02 e 03, é razoável a chance de o modelo atual se mostrar minimamente satisfatório.

Eventual adoção desta última recomendação favoreceria o desenvolvimento de novas capacidades regulatórias, bem como a correção e a prevenção das fraquezas da atribuição da regulação econômica a ente sem expertise econômica (W04); da redução da Antaq à condição de parecerista, limitando sua contribuição regulatória (W11); e da comissão consultiva composta por membros não-imparciais, limitando a Antaq (W15).

A atribuição da regulação econômica do serviço de praticagem à Antaq se vê favorecida pela confluência de forças e oportunidades, a saber: expressa previsão legal da regulação econômica do serviço de praticagem (S01), expressa previsão legal da repressão às práticas de

abuso do poder econômico (S02), expressa previsão legal do árbitro imparcial na regulação econômica do serviço de praticagem (S03), ambiente institucional favorável à regulação econômica de mercados de concorrência imperfeita (O01), *benchmark* internacional em favor da efetiva regulação econômica da praticagem (O02) e viabilidade de se atribuir as regulações técnica e econômica a entes distintos (O03).

Assim sendo, com vistas ao desenvolvimento de novas capacidades regulatórias e à superação das fraquezas W04, W11 e W15, bem como diante do eventual insucesso da regulação econômica do serviço de praticagem pela AM, nos moldes atualmente instituídos pela Lesta, com as alterações promovidas pela Lei 14.813/2024, recomenda-se:

**Recomendação 07:** avaliar periodicamente os resultados da regulação econômica estabelecida pela Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, em especial no que se refere à atuação da Autoridade Marítima como ente regulador, a fim de se decidir sobre a conveniência e a oportunidade da transferência definitiva dessa atribuição regulatória para a Antaq.

A Figura 15, a seguir, resume as recomendações que resultam da presente pesquisa, posicionando-as em termos do tipo de estratégia envolvido.

**Figura 15 – Análise SWOT Cruzada da regulação do serviço de praticagem**

<b>Matriz TOWS</b> (SWOT Cruzada)	<b>Oportunidades</b> (O - <i>Opportunities</i> )	<b>Ameaças</b> (T - <i>Threats</i> )
<b>Forças</b> (S - <i>Strengths</i> )	<b>Desenvolvimento</b> Uso das forças do modelo regulatório para aproveitar as oportunidades do ambiente externo <b>(Recomendações 03, 07).</b>	<b>Manutenção</b> Uso das forças do modelo regulatório para se contrapor às ameaças do ambiente externo. <b>(Recomendações 05, 06)</b>
<b>Fraquezas</b> (W - <i>Weaknesses</i> )	<b>Crescimento</b> Aproveitamento das oportunidades do ambiente externo para superar as fraquezas do modelo regulatório <b>(Recomendações 02, 04).</b>	<b>Sobrevivência</b> Busca de alternativas para o modelo regulatório resistir à junção de fraquezas e ameaças <b>(Recomendação 01).</b>

**Fonte:** adaptado de Weirich (1982); Cruz; Nascimento; Silva Neto (2020).

**Elaboração:** autor (2024).

## 10. CONCLUSÃO

A **regulação econômica do serviço de praticagem**, estabelecida no Brasil desde o ano de 2024, constitui-se como uma vontade não-implementada do legislador, estando sujeita a riscos regulatórios que podem facilmente frustrar o esforço por sua efetividade. A Lei 14.813/2024, promulgada com o declarado propósito de conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos serviços de praticagem, promoveu alterações pontuais na Lei 9.537/1937, Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta), tendo, contudo, um alcance muito restrito, muito aquém do mínimo necessário para que haja uma efetiva regulação econômica desse serviço essencial à segurança da navegação.

O serviço de praticagem, no Brasil é prestado em regime de monopólio. Trata-se de um mercado de concorrência imperfeita, em que as entidades de praticagem, na condição de prestadoras do serviço e entes regulados pelo Estado, detêm poder de mercado que desequilibra em seu favor a celebração dos contratos com os tomadores do serviço. Esse monopólio foi aferido por estudos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), entre outras instituições, estando esse referido monopólio na essência da justificativa para o estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem, ao lado da regulação técnica já exercida historicamente pela Autoridade Marítima (AM).

Além do poder de mercado detido pelas entidades de praticagem, uma forte assimetria de informação se faz ver no mercado de praticagem no Brasil, ora desfavorecendo os tomadores em face dos prestadores do serviço de praticagem; ora desfavorecendo a própria AM, na condição de ente regulador, em face dos prestadores e tomadores do referido serviço. Essa assimetria de informação, combinada com o descumprimento de essenciais princípios regulatórios está na base dos riscos associados ao modelo regulatório.

A nova redação da Lesta, sem dúvida, tem a virtude de prever expressamente a regulação econômica do serviço de praticagem pela AM. A expressa previsão do exercício regulatório dos aspectos econômico do serviço de praticagem, juntamente com a repressão a tentativas de abuso do poder econômico, tem o condão de implementar, ainda que apenas formalmente, o princípio da legalidade regulatória, pilar essencial sobre o qual deve assentar-se todo o arcabouço normativo daí decorrente.

Entretanto, essa implementação do princípio da legalidade não se fez acompanhar do necessário empoderamento da AM para exercer com efetividade a regulação econômica do

serviço de praticagem. A previsão legal, sem dúvida essencial, veio desacompanhada da substância material necessária ao desejado exercício regulatório.

O descumprimento dos essenciais princípios regulatórios da transparência, da continuidade, da iniciativa, da defesa do consumidor e da especificidade (ou especificidade); combinado com o atendimento meramente formal do princípio da legalidade e com o atendimento exacerbado do princípio da não-intervenção, além do poder de mercado detido pelas entidades de praticagem e da forte assimetria de informação, resultam, na prática, em verdadeira paralisia do ente regulador, vez que a AM não tem conhecimento dos preços praticados e dos custos envolvidos, está à mercê de informações a serem fornecidas voluntariamente pelas entidades reguladas, não pode adotar medidas de sua própria iniciativa e não tem, sequer, acesso pleno aos contratos vigentes no âmbito do serviço de praticagem.

Em especial, o não-atendimento do princípio da transparência constitui a mais grave falha no estabelecimento do marco regulatório do serviço de praticagem, introduzido no Brasil pela Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024. Sem a devida transparência, a AM nunca terá a necessária consciência situacional (*situational awareness*) acerca do mercado de praticagem e nem mesmo a tímida atuação consistente na fixação excepcional de preços será efetiva. O modelo regulatório foi concebido sem qualquer consideração acerca do necessário empoderamento da AM para exercer o seu mister regulatório, tendo resultado, ao final, na criação de um ente regulador inexpressivo, além de totalmente inefetivo.

Tão forte se mostrou a inclinação de restringir a capacidade da AM para atuar na regulação econômica do serviço de praticagem, no Brasil, que a Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, chegou a prever comissão comitiva integrada pelas partes em litígio, a saber, prestadores e tomadores do serviço de praticagem, para oferecer parecer consultivo à AM, em subsídio à sua tomada de decisão. Trata-se de iniciativa sem qualquer respaldo nas melhores práticas processuais, que resulta no oferecimento ao ente regulador de um parecer totalmente sem sentido, maculado pela gritante falta de imparcialidade da comissão parecerista. À Antaq, única entidade verdadeiramente imparcial na composição dessa comissão, deveria ser atribuído com exclusividade o papel consultivo.

Nessas condições, a AM não conseguirá obter a necessária consciência situacional (*situational awareness*) acerca do mercado que deve regular, devendo agir de forma praticamente improvisada diante das situações surgidas e sem muita consistência no que se refere às ações a serem empreendidas.

A Análise SWOT da regulação econômica do serviço de praticagem revela a existência de fraquezas (*weaknesses*) e ameaças (*threats*) não adequadamente contrabalançadas pelas forças (*strengths*) e oportunidades (*opportunities*), fazendo surgir riscos regulatórios, os quais podem tornar essa regulação simplesmente inócua, negando-lhe a desejada efetividade. Ao todo, 18 (dezoito) fraquezas e 3 (três) ameaças se combinam, sem que sejam adequadamente contrabalançadas pelas 7 (sete) forças e 5 (cinco) oportunidades identificadas, conformando a existência de 13 (treze) riscos regulatórios, os quais foram classificados como riscos altos, médios ou baixos, a partir de seu impacto potencial e de sua probabilidade de ocorrência, como a seguir:

**R01 - risco de inefetividade da regulação econômica:** risco alto, referente à perda da consciência situacional do ente regulador quanto ao mercado regulado e incapacidade de ação;

**R02 - risco de decisões erradas ou subótimas na regulação:** risco alto, referente à perda da consciência situacional do ente regulador quanto ao mercado regulado;

**R03 - risco de não-correção das distorções existentes no mercado:** risco alto, referente à inércia da AM quanto às distorções existentes no mercado regulado;

**R04 - risco de juízo de admissibilidade errado ou inviabilizado:** risco alto, referente à análise equivocada ou insuficiente das provocações das entidades de praticagem ou armadores;

**R05 - risco de não-benefício do consumidor final:** risco alto, referente à apropriação como lucro pelos tomadores de serviço das eventuais reduções nos preços do serviço de praticagem;

**R06 - risco de captura do processo de regulação pelas entidades de praticagem:** risco médio, referente à fragilização da autonomia do ente regulador quanto à regulação econômica do serviço de praticagem;

**R07 - risco de captura do processo de regulação pelos tomadores do serviço:** risco médio, referente à fragilização da autonomia do ente regulador quanto à regulação econômica do serviço de praticagem;

**R08 - risco de fixação errada ou subótima dos preços de praticagem:** risco médio, referente à simples aplicação direta de índices de correção dos contratos vigentes;

**R09 - risco de inviabilização das operações portuárias com praticagem:** risco médio, referente à elevação dos preços do serviço de praticagem a um nível inaceitável para os tomadores do serviço;

**R10 - risco de inviabilização da prestação do serviço de praticagem:** risco médio, referente à redução dos preços do serviço de praticagem a um nível inaceitável para as entidades de praticagem;

**R11 - risco de judicialização excessiva da regulação econômica:** risco médio, referente à insegurança de prestadores e tomadores do serviço quanto à proteção de seus interesses pela regulação econômica;

**R12 - risco de diminuição da qualidade do serviço de praticagem:** risco médio, referente à redução dos preços do serviço de praticagem a um nível que não suporte os custos além de lancha, atalaia e prático; e

**R13 - risco de expansão do modelo para outros mercados regulados:** risco alto, referente às demandas de prestadores de serviço de outros mercados regulados por modelo que lhes favoreça o domínio do processo regulatório.

A identificação dos **13 (treze) riscos regulatórios** sinaliza a necessidade de adoção de medidas voltadas ao seu tratamento ou à sua gestão, de maneira a que se tenha uma efetiva regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil. Nesse sentido, **7 (sete) recomendações** são propostas a partir da presente pesquisa.

A **recomendação 01** é promover alterações na Lesta, implementando o princípio da transparência na regulação econômica do serviço de praticagem, a fim de favorecer a consciência situacional (*situational awareness*) da Autoridade Marítima acerca do mercado regulado, reduzir a sua dependência de informações a serem entregues voluntariamente pelos regulados e tomadores do serviço, bem como empoderar adequadamente o ente regulador para o exercício regulatório que lhe foi legalmente atribuído, na forma do projeto de lei proposto nesta pesquisa (Apêndice B).

A **recomendação 02** é envidar esforços institucionais no sentido de dotar os quadros da Autoridade Marítima com pessoal capacitado em assuntos de natureza econômica, mediante capacitação do pessoal existente ou realização de processo seletivo destinado à contratação, efetiva ou temporária, de pessoal com a referida capacitação, a fim de permitir ao ente regulador o exercício regulatório que lhe foi legalmente atribuído.

A **recomendação 03** é promover alterações na Lesta, atribuindo expressamente à Autoridade Marítima o poder de regulamentar a regulação econômica do serviço de praticagem, a fim de garantir a continuidade e a iniciativa da ação regulatória, na forma do projeto de lei proposto nesta pesquisa (Apêndice B).

A **recomendação 04** é promover alterações na Lesta, extinguindo a comissão paritária prevista no referido diploma legal e atribuindo o papel consultivo, com exclusividade, à Antaq, única entidade verdadeiramente imparcial para oferecer parecer consultivo, a fim de subsidiar a Autoridade Marítima na tomada de decisões relativas à regulação econômica do serviço de praticagem, na forma do projeto de lei ora proposto (Apêndice B).

A **recomendação 05** é estabelecer mecanismos de monitoramento permanente do mercado de praticagem, em especial dos resultados dessa regulação para o consumidor final, inclusive com a adoção de indicadores quantitativos e qualitativos, a fim de evidenciar se eventuais reduções nos preços de praticagem estariam sendo, ou não, simplesmente apropriadas pelos tomadores do serviço.

A **recomendação 06** é aperfeiçoar a fiscalização da Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem (ERU) pela Autoridade Marítima, a fim de se contrapor às ameaças do caráter oligopolista do mercado internacional de transporte marítimo e da insuficiência do investimento público em prol da segurança da navegação.

A **recomendação 07**, por fim, não é de aplicação direta, sendo no sentido de avaliar periodicamente os resultados da regulação econômica estabelecida pela Lesta, com as alterações da Lei 14.813/2024, em especial no que se refere à atuação da Autoridade Marítima como ente regulador, a fim de se decidir sobre a conveniência e a oportunidade da transferência definitiva dessa atribuição regulatória para a Antaq.

A principal dificuldade enfrentada ao longo do desenvolvimento da pesquisa foi o da forte oposição entre as entidades de praticagem, na condição de prestadoras do serviço; e os armadores, na condição de tomadores do serviço de praticagem. Essa oposição se refletiu na literatura revisada; na documentação coletada junto à AM; na análise dos debates travados em audiências públicas; e nas informações obtidas em entrevistas junto aos diferentes especialistas. Foi um verdadeiro desafio chegar a uma conclusão construtiva nesse contexto conflituoso.

Novas pesquisas poderão ser realizadas doravante, em especial, no que se refere à análise e à avaliação dos resultados obtidos pelo novo modelo regulatório do serviço de praticagem no Brasil. Incentivam-se, particularmente, estudos que possam contribuir para

melhor elucidar questões sobre as quais ainda existe considerável incerteza, tais como a questão dos preços cobrados pelos serviços de praticagem no Brasil, em comparação com outros países; a transparência contratual perante o ente regulador e o desenvolvimento de metodologias e técnicas de análise de preços.

Conclui-se, portanto que o modelo de regulação econômica do serviço de praticagem, estabelecido pela Lei 9.537/1997 (Lesta), com as alterações promovidas pela Lei 14.813/2024, constitui um primeiro e importante passo na direção de uma verdadeira regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil, ainda insuficiente, porém, no que diz respeito à sua efetividade. Haja vista a previsão apenas formal da regulação econômica, desacompanhada do necessário empoderamento da AM, tem-se uma vontade não-implementada do legislador, sujeita a riscos regulatórios que podem frustrar o esforço por uma efetiva regulação econômica. Os declarados propósitos de conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos serviços de praticagem ainda demandam medidas necessárias à sua efetivação, algumas delas de natureza administrativa, outras de natureza legislativa, consistentes na promoção de mudanças na Lesta.

## REFERÊNCIAS

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR 10520 2002**: informação e documentação - citações em documentos - apresentação. 2ª edição. Rio de Janeiro: ABNT, 2023. 23p. ISBN 978-85-07-09733-4. Norma Brasileira.
- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR 6023 2018**: informação e documentação - referências – elaboração. 2ª edição. Rio de Janeiro: ABNT, 2018a. 68p. ISBN 978-85-07-07757-2. Norma Brasileira.
- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO 31000 2018**: gestão de riscos – diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018b. 23p. ISBN 978-85-07-07470-0. Norma Brasileira.
- 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 2024.
- 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 em 8 maio 2024.
- ALMEIDA, C. W. L. Controle externo e regulação do serviço de praticagem. **Portos e navios**, 20/06/2022, Rio de Janeiro, 2022a. Disponível em: <https://portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opiniao/artigo-controle-externo-e-regulacao-do-servico-de-praticagem>. Acesso em 16 jun. 2024.
- ALMEIDA, C. W. L. O PL 757/2022 e a não-regulação econômica da praticagem. **Portos e navios**, 04/12/2023, Rio de Janeiro, 2023a. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opiniao/o-pl-757-2022-e-a-nao-regulacao-economica-da-praticagem>. Acesso em 16 jun. 2024.
- ALMEIDA, C. W. L. Regulação do serviço de praticagem no Brasil: revisão da literatura e aspectos principais de discussão. **Revista de direito e negócios internacionais da maritime law academy** (MLAW), v. 2, n. 2, p. 196-231, ISSN 2763-8197, jul.-dez., 2022b.
- ALMEIDA, C. W. L. Regulação econômica do serviço de praticagem: risco de inefetividade. **Observatorio de la economía latino-americana**, v. 22, n. 12, 2024. ISSN 1696-8352. DOI: 10.55905/oelv22n12-228.
- ALMEIDA, C. W. L. **Serviço de praticagem no Brasil: política pública de regulação e incentivo à economia do mar**. Monografia vencedora do Prêmio Almirante Paulo Moreira da Silva edição 2022. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2022c. Disponível em: <https://abac-br.org.br/wp-content/uploads/2022/11/abac-br.org.br-apresentacoes-estudo-praticagem-politica-publica-regulacao-2022-cw.pdf>. Acesso em 16 jun. 2024.
- ALMEIDA, C. W. L. Serviço de praticagem no Brasil: regulação econômica do monopólio e busca do equilíbrio de mercado. **Revista do Clube Naval**, v. 1, n. 404, ISSN 0102-0382, p. 82-

86, Jan/Fev/Mar, 2023b. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/00449067500b21806b017>. Acesso em 16 jun. 2024.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Decisão processo 63012.002156/2010-96/DPC**. Fixação de preços de praticagem no Estado do Espírito Santo, ZP-14. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2010a.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Memorando 01/2014/DPC, de 28 de novembro de 2014**. Orientações para a fixação de preços de praticagem. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2014.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Memorando 02/2012/DPC, de 3 de abril de 2012**. Orientações para a fixação de preços de praticagem. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2012a.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Normam 302/DPC**. Normas da autoridade marítima para inquéritos administrativos sobre acidentes e fatos da navegação (IAFN). Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2023a.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Normam 311/DPC**. Normas da autoridade marítima para o serviço de praticagem. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2023b.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Normam 602/DHN**. Normas da autoridade marítima para o serviço de tráfego de embarcações (VTS). Rio de Janeiro: Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN), 2023c.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Ofício 08-67/DPC, de 10 de julho de 2012**. Processo 2011.51.01.012933-5-11<sup>a</sup> VF. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2012b.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Ofício 20-020/DPC, de 13 de janeiro de 2020**. Resposta a diligência do Tribunal de Contas da União. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2020.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Portaria 12/DPC, de 23 de janeiro de 2024**. Divulga os valores de frequência mínima de fainas de praticagem das Zonas de Praticagem. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2024.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Portaria 135/DPC, de 7 de julho de 2010**. Fixa os preços dos serviços de praticagem a serem prestados pela Empresa Práticos da Barra do Rio Grande Ltda., ZP-19, aos navios dos armadores associados ao Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CNNT). Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2010b.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **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), ZP-18, aos armadores associados ao Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CNNT). Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2010c.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Portaria 157/DPC, de 30 de julho de 2010**. Fixa os preços dos serviços de praticagem a serem prestados pela Empresa PROA – Praticagem dos Rios Ocidentais da Amazônia Ltda., ZP-02, aos armadores associados ao Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CNNT). Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2010d.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Portaria 172/DPC, de 19 de julho de 2013**. Mantém os preços dos serviços de praticagem prestados pela Empresa PROA – Praticagem dos Rios Ocidentais da Amazônia Ltda., ZP-02, aos navios dos armadores que demandam a Zona de Praticagem de Itacoatiara-Tabatinga, de que trata a Portaria 157/2010/DPC. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2013a.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Portaria 184/2010/DPC**. Fixa os preços dos serviços de praticagem a serem prestados pelas empresas de praticagem do Estado do Rio de Janeiro, ZP-15, aos navios que demandam a Zona de Praticagem do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2010e.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Portaria 201/DPC, de 28 de setembro de 2011**. Fixa os preços dos serviços de praticagem a serem prestados pelas empresas Práticos – Serviços de Praticagem do Porto de Santos e Baixada Santista S/S Ltda. e Práticos – Serviços de Praticagem da Baixada Santista S.S Ltda., ZP-16, aos navios dos armadores associados ao Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima – Syndarma. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2011a.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Portaria 236/DPC, de 29 de novembro de 2011**. Fixa os preços dos serviços de praticagem a serem prestados pela Empresa Manaus Pilots S/S Ltda., ZP-02, para os navios dos armadores listados no anexo. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2011b.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Portaria 237/DPC, de 29 de novembro de 2011**. Fixa os preços dos serviços de praticagem a serem prestados pela Empresa Z16 Serviços de Praticagem S/S Ltda., ZP-16, para os navios e outras embarcações da Petroleo Brasileiro S.A (Petrobras). Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2011c.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Portaria 83/DPC, de 16 de abril de 2013**. Mantém os preços dos serviços de praticagem prestados pelas empresas de praticagem do Estado do Rio de Janeiro, ZP-15, aos navios dos armadores que demandam a Zona de Praticagem do Rio de Janeiro, de que trata a Portaria 184/2010/DPC. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2013b.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Relatório 001/2013/DPC**. Fixação de preços dos serviços de praticagem a serem prestados pelas empresas de praticagem do Estado do Rio de Janeiro, ZP-15, aos navios dos armadores que demandam a Zona de Praticagem do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2013c.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Relatório 002/2013/DPC**. Fixação de preços dos serviços de praticagem a serem prestados pela Empresa PROA – Praticagem dos Rios Ocidentais da Amazônia Ltda., ZP-02, aos navios dos armadores que demandam a Zona de Praticagem de Itacoatiara-Tabatinga. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2013d.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Relatório 004/2010/DPC**. Fixação de preços dos serviços de praticagem a serem praticados entre a Empresa Práticos da Barra do Rio Grande Ltda., ZP-19, e os armadores associados ao Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CNNT). Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2010f.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Relatório 006/2011/DPC**. Fixação de preços dos serviços de praticagem a serem prestados pelas empresas Práticos – Serviços de Praticagem do Porto de Santos e Baixada Santista S/S Ltda. e Práticos – Serviços de Praticagem da Baixada Santista S.S Ltda., ZP-16, aos navios dos armadores associados ao Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima – Syndarma. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2011d.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Relatório 008/2011/DPC**. Fixação de preços dos serviços de praticagem a serem prestados pela Empresa Z16 Serviços de Praticagem S/S Ltda.,

ZP-16, para os navios e outras embarcações da Petroleo Brasileiro S.A (Petrobras). Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2011e.

AM. Autoridade Marítima Brasileira. **Termo particular de conciliação**. Termos e condições para prestação do serviço de praticagem na ZP-04, abrangente a todas as empresas de praticagem da ZP-04. Processo 63012.000610/2012-36. Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas (DPC), 2012c.

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.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Manual de boas práticas regulatórias**. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), 2020.

ANTONACCI, L. A ordem econômica constitucional entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista digital de direito administrativo**, Universidade de São Paulo (USP), v. 11, n. 1, p. 206-230, Ribeirão Preto, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p206-230>

AREND, A. P.; ALMEIDA, C. W. L.; OLIVEIRA, V. P. Embarcações autônomas de carga: economia marítima, descarbonização e redução de custos de transporte marítimo. **GEM Policy Brief**, v. 2, n. 5, p. 26-42, 2022.

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.

ATP. Associação de Terminais Portuários Privados. Regulação econômica da praticagem. Apresentação na Casa Civil da Presidência da República realizada em 21/3/2023 pelo Diretor Presidente Murillo Barbosa. Brasília: ATP, 2023.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. “Poder” regulamentar ante o princípio da legalidade. **Revista Trimestral de Direito Público (RTDP)**, ano 8, n. 64, p. 145-152, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/noticias/poder-regulamentar-ante-o-principio-da-legalidade/>. Acesso em 30 abr. 2024.

BARBOSA, J. B.; SILVEIRA, M. P. M. O. SISGAAZ, uma visão estratégica de monitoramento e proteção de nossa economia azul. In: THAUAN, S. *et al.* (Org.). **Economia azul**: vetor para o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Essential Idea Editora, 2022. Vários autores. Outros coordenadores: André Panno Beirão, Moacyr C. Araujo Filho, Andréa B. Carvalho. ISBN 978-65-86394-07-8. p. 505-529.

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 16 maio 2024.

BERNARDO, T. T. **Um estudo sobre a relação entre a eficiência do transporte marítimo e o índice de performance logística**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e de Manufatura) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Limeira, 2024.

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.

BIS. Department for business innovation & skills. **Principles for economic regulation**. Policy paper: establishes a set of overarching principles for economic regulation. London: BIS, 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/principles-for-economic-regulation>. Acesso em 25 abr. 2024

BLAKE, B. *et. al.* SWOT analysis: identifying your strengths, weaknesses, opportunities, and threats. Department of Economics, Texas Cooperative Extension, Texas A&M University. May 2003. Disponível em: <https://docplayer.net/21771308-S-w-o-t-analysis-identifying-your-strengths-weaknesses-opportunities-and-threats.html>. Acesso em 4 fev. 2024.

BLAXTER, L.; HUGHES, C; TIGHT, M. **Cómo se hace una investigación**. Versão para o espanhol Gabriela Ventureira. 4ª reimpressão. Barcelona: Editorial Gedisa. 2008. ISBN 978-84-7432-726-7.

BLOOM, B. S. *et. al.* **Taxonomy of educational objectives**: the classification of educational goals. London: Longmans, 1956.

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.

BOAVITSIS, M.; VLACHOS, G. Sustainable operation of unmanned ships under current international maritime law. **Sustainability**, 14(7369), ISSN 2071-1050, 2022. <https://doi.org/10.3390/su14127369>

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 5 jul. 2024.

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

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

BRASIL. **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).

BRASIL. **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).

BRASIL. **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.

BRASIL. **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).

BRASIL. **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).

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

BRASIL. **Decreto 50.059, de 25 de janeiro de 1961.** Aprova o Regulamento para as Capitânicas 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).

BRASIL. **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.

BRASIL. **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.

BRASIL. **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).

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

BRASIL. **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. [Revoga o Decreto 7.860/2012, extinguindo a CNAP].

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

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

BRASIL. **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).

BRASIL. **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).

BRASIL. **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 5 jul. 2024.

BRASIL. **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.

BRASIL. **Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005** Cria a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

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

BRASIL. **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, 2019b.

BRASIL. **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.

BRASIL. **Lei 14.813, de 15 de janeiro de 2024**. Altera a Lei 9.537/1997 (Lei de segurança do tráfego aquaviário) para conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos serviços de praticagem; e altera a Lei 10.233/2001 (criação da Antaq). Brasília: Congresso Nacional, 2024.

BRASIL. **Lei 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais. Brasília: Congresso Nacional, 1997a.

BRASIL. **Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1997b.

BRASIL. **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, 1997c.

BRASIL. **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.

BRONSTEIN, M. Levantamento bibliométrico: governança corporativa, teoria da agência e teoria dos *stakeholders* no campo da administração. **Revista cadernos de negócios**, Unifeso, Teresópolis, v. 1, n. 1, p. 24-45, 2020. Disponível em: <https://www.unifeso.edu.br/revista/index.php/cadernosdenegocios/article/view/2417>. Acesso em 7 jul. 2024.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Mercado de serviços portuários**. Edição atualizada – 2024. Brasília: CADE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-divulga-estudo-atualizado-sobre-servicos-portuarios-no-brasil>. Acesso em 18 out. 2024.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Nota Técnica 21/2018/DEE/CADE**. Análise de aspectos concorrenciais no setor de praticagem nacional. Processo 08700.003585/2015-29. Brasília: CADE, 2018.

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>

CAMPOS, H. A. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: direito, políticas públicas e mundialização**, v. 5, n. 2, p. 281-303, ISSN 1808-7477, Uniceub, Brasília, jul./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.5102/prismas.v5i2.702>

CARDONA AVENDAÑO, D. V. ¿Qué es la teoría de la agencia?. Universidad Santo Tomas, Bogota, 2021. Disponível em: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/32352/2021valentinacardona.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 6 jul. 2024.

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.

CARVALHO, M. A. **Navegação de Cabotagem para o Transporte de Cargas: história, desafios, regulação e futuro**. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU), Brasília, 2023.

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.

CASTRO JÚNIOR, O. A.; PASOLD, C. L. Law of harbours and pilotage. *In*: IMO. International Maritime Organization. **IMLI Manual on international maritime law**. Volume II: shipping law, p. 423-449. New York: Oxford University Press, 2016. ISBN 978-0-19-968393-2.

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.

CHAGAS, A. L. **O serviço de praticagem ante o direito econômico: uma suposta atividade cartelizada**. Monografia (Especialização em defesa da concorrência e direito econômico) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasília, 2022.

CN. Congresso Nacional. Audiência pública: debate sobre o setor aquaviário e praticagem. Brasília: Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, CN, 2022a. Vídeo online (3h 13min 41seg). Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=G1\\_MJAWwlwE](https://www.youtube.com/watch?v=G1_MJAWwlwE). Acesso em 22 jun. 2024.

CN. Congresso Nacional. Décima reunião da Comissão de Serviços de Infraestrutura da 50ª Legislatura. Analisa regulamentação da praticagem. Brasília: Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, CN, 2023a. Vídeo online (1h 32min 12seg). Disponível: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_GSI2mJYTFU](https://www.youtube.com/watch?v=_GSI2mJYTFU). Acesso em 29 maio 2024.

CN. Congresso Nacional. **Projeto de lei 757, de 2022 (texto substitutivo de 23/11/2023)**. 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, para conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos serviços de praticagem; e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Brasília: CN, 2023b.

CN. Congresso Nacional. **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: CN, 2022b.

CN. Congresso Nacional. Regulamentação do serviço de praticagem. Brasília: Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, CN, 2023c. Vídeo online (2h 39min 04seg). Disponível: <<https://www.youtube.com/watch?v=7sN3qYTGIMM>. Acesso em 29 jun. 2024.

CNAP. **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.

CNAP. **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.

CNAP. **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.

CNAP. **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.

CNAP. **Proposta de metodologia de regulação dos preços de praticagem**. Rio de Janeiro, 2013.

CNAP. **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 24 jun. 2024.

CONAPRA. Conselho Nacional de Praticagem. **De 1808 a 2008: 200 anos de praticagem regulamentada no Brasil**. Rio de Janeiro: Conapra, 2008. 252p. ISBN 978-85-89222-02-0

CONAPRA. Conselho Nacional de Praticagem. Entrevista com Diretoria do Conselho Nacional de Praticagem (Conapra). **Revista do Clube Naval**, v. 1, n. 306, ISSN 0102-0382, p. 25-28, Mar, 1997.

CONAPRA. Conselho Nacional de Praticagem. Estudo do CEGN em 2008: atualização dos preços de praticagem. Apresentação realizada em 28/6/2017. Rio de Janeiro: Conapra, 2017.

CONAPRA. Conselho Nacional de Praticagem. Sobre a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem. Nota à imprensa. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.praticagemdobrasil.org.br/praticagem/cnap/>. Acesso em 29 jun. 2024.

CORREIA, L. F.; AMARAL, H. F. Arcabouço teórico para os estudos de governança corporativa; os pressupostos subjacentes à teoria da agência. **Revista de Gestão (REG)**, São

Paulo, Universidade de São Paulo (USP), v. 15, n. 3, pp. 1-10, ISSN 2177-8736, jul/set 2008. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/buscaedicao/periodico/revista-de-gestao/idedicao/657>. Acesso em 4 jul. 2024.

CRUZ, R. V.; NASCIMENTO, S.; SILVA NETO, R. Análise SWOT do curso técnico em eletrotécnica do Instituto Federal Fluminense - *campus* Campos Centro. In: XVII SEMINÁRIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA (SEGeT), Campos, 2020. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos20/12130323.pdf>. Acesso em 11 dez 2024.

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

DAGNONI, G. K. **Possibilidades e limites do uso da análise de impacto regulatório na regulação de preços de praticagem**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2020.

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.

DIDENKO, N. I.; CHERENKOV, V. I. Economic and geopolitical aspects of developing the Northern Sea Route. **IOP conference series: earth and environmental science**, v. 180, 2018. DOI 10.1088/1755-1315/180/1/012012

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

ECARNOT, F.; SERONDE, M-F; CHOPARD, R.; SCHIELE, F.; MENEVEAU, N. Writing a scientific article: a step-by-step guide for beginners. **European geriatric medicine**, v. 6, n. 6, p. 573-579, December, 2015. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eurger.2015.08.005>

ECO, U. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. 13ª edição. Tradução Ana Falcão Bastos e Luís Leitão. Lisboa: Editorial Presença, 2007. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0B0oJkXFn5m1XTm5ySjFGGeVZDVTQ/edit>. Acesso em 5 jul. 2024.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: an assessment and review. **The academy of management review**, v. 14, n. 1, pp. 57-74, jan. 1989. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/258191?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/258191?seq=1#metadata_info_tab_contents). Acesso em 7 jul. 2024.

EMPA. European Maritime Pilot's Association. EMPA Journal n. 53, October, 2016.

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 jun. 2024.

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.

FALCÃO, R. Navios autônomos, uma jogada de *marketing*. **Portos e Navios**, Rio de Janeiro, 2022a. Disponível em <<https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opinioao/artigo-navios-autonomos-uma-jogada-de-marketing>>. Acesso em 20 jun. 2024.

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

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Agency problems and residual claims. **Journal of law and economics**, v. 26, jun. 1983. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/725105>. Acesso em 7 jul. 2024.

FARIA, C. A. Nova lei da praticagem não resolve os desafios da regulação econômica do serviço e os impactos públicos reflexos. Publicado por Navarro Prado, Nefussi Mandel & Santos Silva, 2024. Disponível em: <https://www.navarroprado.com.br/post/nova-lei-da-praticagem-n%C3%A3o-resolve-os-desafios-da-regula%C3%A7%C3%A3o-econ%C3%B4mica-do-servi%C3%A7o-e-os-impactos-p%C3%BAbli>. Acesso em 15 jul. 2024.

FECAP. Fundação Escola de Comércio Álvaro Penteadó. **Manual ABNT**: regras gerais de estilo e formatação de trabalhos acadêmicos. 5ª edição revisada e ampliada. São Paulo: Biblioteca Paulo Ernesto Tolle, 2021. 109p.

FEITOZA, C. Congresso pode favorecer praticagem em disputa contra empresas de navegação. São Paulo: Folha de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/congresso-pode-favorecer-praticagem-em-disputa-contras-empresas-de-navegacao.shtml>. Acesso em 10 jun. 2024.

FERRAZ, A. P. C. M.; BELHOT, R. V. Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais. **Gestão & Produção**, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), e-ISSN 1806-9649, v. 17, n. 2, p. 421-431, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2010000200015>

FERREIRA, E., P. Em torno da regulação econômica em tempos de mudança. **Revista de concorrência e regulação**, ano 1, n. 1, p. 31-54, jan./mar., 2010. Disponível em: <http://cr.almedina.net>. Acesso em 12 maio 2024.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Análise da competitividade internacional dos valores cobrados pelos serviços de praticagem no porto de Santos**. FGV Projetos. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/15197555-Analise-da-competitividade-internacional-dos-valores-cobrados-pelos-servicos-de-praticagem-no-porto-de-santos.html>. Acesso em 20 mar. 2024.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª edição. Tradução Joice Elias Costa. ISBN 978-853-631-711-3. Porto Alegre: Artemed, 2009.

FONSECA, B. Regulação da praticagem no Brasil: um modelo seguro, eficiente e referência internacional. **Revista do Clube Naval**, v.1, n. 409, ISSN 0102-0382, p. 32-34, Jan/Fev/Mar, 2024. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/clubenaval/article/view/5615>. Acesso em 28 jun. 2024.

FRAGOSO, O. Praticagem e sociedade. **Revista marítima brasileira (RMB)**, v. 128, n. 07/09, p. 104-109, ISSN 0034-9860. Serviço de Documentação Geral da Marinha (SDGM), Rio de Janeiro, jul./set., 2008.

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.

GARAY, G. G. O papel do prático de navios na nova visão de segurança. Apresentação no 44º Encontro Nacional de Praticagem. Gramado: Conapra, 2022.

GINDIS, D. On the origins, meaning and influence of Jensen and Meckling's definition of the firm. **Oxford economic papers**, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/oep/advance-article/doi/10.1093/oep/gpaa012/5899892?searchresult=1>. Acesso em 18 mar. 2024.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de administração de empresas (RAE)**, Fundação Getúlio Vargas (FGV), v. 35, n. 3, p. 20-29, ISSN 2178-938X, São Paulo, 1995. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/20595/S0034-75901995000300004.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 maio 2024.

GOMES, R. A. PL 757/2022: os práticos ganham, o Brasil perde. **Migalhas**, n. 5892, ISSN 1983-392X, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-maritimas/400512/pl-757-2022-os-praticos-ganham-o-brasil-perde>. Acesso em 30 jun. 2024.

GÜREL, E.; TAT, M. SWOT analysis: a theoretical review. **The Journal of International Social Research**, v. 10, n. 51, p. 994-1006, ISSN 1307-9581, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2017.1832>.

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.

HEIKKILÄ, M. *et. al.* Navigating the future: developing smart fairways for enhanced maritime safety and efficiency. **Journal of marine Science and engineering**, v. 12, 2024. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2077-1312/12/2/324>. Acesso em 2 abr. 2024.

HELMS, M. M.; NIXON, J. Exploring SWOT analysis: where are we now? **Journal of Strategy and Management**, v. 3, n. 3 p. 215-251, 2010. ISSN 1755-425X. <http://dx.doi.org/10.1108/17554251011064837>

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.sh-pilots.com.cn/pdf/IMO\\_Pilotage\\_Resolution\\_A960.pdf](https://www.sh-pilots.com.cn/pdf/IMO_Pilotage_Resolution_A960.pdf) . Acesso em 16 maio 2024.

IMPA. International Maritime Pilots and Pilotage. Maritime pilots and pilotage: our commitment to safety, pollution prevention and environmental sustainability. IMO Seminar 1 November, 2022.

JACOBS, M. After neoliberalism: economic theory and policy in the polycrisis. **The Political Quarterly**, first published 02 feb. 24, London, 2024. Disponível em: <https://politicalquarterly.org.uk/blog/after-neoliberalism-economic-theory-and-policy-in-the-polycrisis/>. 13 maio 2024

JANARY JUNIOR. Projeto transfere para Antaq regulação econômica de serviço de praticagem. Brasília: Agência Câmara Notícias, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/862388-projeto-transfere-para-antaaq-regulacao-economica-de-servico-de-praticagem/>. Acesso em 8 maio 2024.

- 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 5 jul. 2024.
- JENSEN, M. C. Organization theory and methodology. *The accounting review*, v. 58, n. 2, p. 319-339, April, 1983. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=94036](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=94036). Acesso em 7 jul. 2024.
- JENSEN, M. C. Takeovers: folklore and science. 1984. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=350425](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=350425). Acesso em 7 jul. 2024.
- JENSEN, M. C. The takeover controversy: analysis and evidence. **Midland corporate finance journal**, v. 4, n. 2, Summer 1986. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=173452](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=173452). Acesso em 7 jul. 2024.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, Amsterdã, Elsevier, v. 3, n. 4, pp. 305-360, ISSN 0304-405X, 1976. Disponível em <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em 13 jun. 2024.
- JOAQUIM, G. F. X. O. A. *et. al.* Análise da importância da praticagem na segurança da navegação e na prevenção de riscos ambientais no porto de Santos. **Brazilian Journal of Business**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 505-515, 2024. ISSN 2596-1934. DOI: 10.34140/bjbv6n1-037
- JOSKOW, P. L.; NOLL, R. C. Regulation in theory and practice: an overview. *In*: FROMM, G. (Ed.). **Studies in public regulation**. Cambridge, London: The MIT Press, 1981. p. 1-78. ISBN: 0-262-06074-4.
- JUSTEN FILHO, M. O direito regulatório. **Interesse Público (IP)**, ano 8, n. 43, Belo Horizonte, maio/jun., 2007. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1888463/mod\\_resource/content/1/Justen%20Filho%202007.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1888463/mod_resource/content/1/Justen%20Filho%202007.pdf). Acesso em 7 maio 2024.
- KNOPF, 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 jun. 2024.
- KUHN, T. S. **A Estrutura das revoluções científicas**. 11. ed. Tradução Beatriz Viana Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2011. (Coleção Debates, 115). ISBN 978-85-273-0111-4.
- KURT, I.; AYMELEK, M. Operational and economic advantages of autonomous ships and their perceived impacts on port operations. **Maritime Economics & Logistics**, n. 24, p. 302–326, 2022. <https://doi.org/10.1057/s41278-022-00213-1>
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003. ISBN 85-224-3397-6.
- LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of psychology**, n. 140, New York, June, 1932. Disponível em <https://psycnet.apa.org/record/1933-01885-001>. Acesso em 7 dez 2024.
- LIMA FILHO, W. P. Tribunal Marítimo: visitando a corte do mar brasileira. *In*: LEWANDOWSKI, E. R. (Coord.). **Direito marítimo: estudos em homenagem aos 500 anos da circum-navegação de Fernão de Magalhães**. Belo Horizonte: Forum Editora, 2021. p. 599-615. 620p. ISBN 978-65-5518-105-0.

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 jun. 2024.

LUCCHESI, R. Teoria da regulação e agência reguladora. **Jusbrasil.com.br**, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/teoria-da-regulacao-e-agencia-reguladora/152015530>. Acesso em 12 jun. 2024.

MAIA, A. C. G. Coexistência do estado liberal e social: análise da ordem econômica na constituição brasileira. **Revista Contemporânea**, v. 4, n. 1, 2024. ISSN 2447-0961. DOI: 10.56083/RCV4N1-081

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

MARCIAL, E. C. *et. al.* O futuro da economia do mar até 2040. *In*: SANTOS, T (Org.). **Economia do mar e poder marítimo**. Rio de Janeiro: Editora Alphestratz, 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 (PUCSP), São Paulo, 2016. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/7061>. Acesso em 30 jun. 2024.

MARTÍNEZ-BRAVO, M.; WANTCHEKON, L. Political economy and structural transformation: democracy, regulation and public investment. **Oxford development studies**, v. 51, n. 4, p. 417-435, Oxford, 2023. DOI: 10.1080/13600818.2023.2281590

MARTINS, S. P. **Teoria geral do processo**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2024. 336p. ISBN 9788553623341.

MARTINS, V. A. *et. al.* Teoria da agência aplicada no setor público. **Espacios**, Caracas, v. 37, n. 35, p. 24-39, 2016. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n35/16373525.html#:~:text=Teoria%20da%20Ag%C3%A2ncia%20no%20Setor,JENSEN%3B%20MECKLING%2C%201976>.. Acesso em 7 jul. 2024.

MATIAS-PEREIRA, J. Defesa da concorrência e regulação econômica no Brasil. **RAM: Revista de Administração Mackenzie**, v. 5, n. 1, jan./fev., 2004. <https://doi.org/10.1590/1678-69712004/administracao.v5n1p36-55>

MATTOS, B. C. **A regra da eficiência na regulação econômica**: aplicação e consequências. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2024.

MB. Marinha do Brasil. Nota à imprensa (26/11/2023). Brasília: MB, 2023.

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: MB, 2022.

MEIER, O. Michael C. Jensen et la théorie de l'agence. **RSE Magazine**, 2021. Disponível em: [https://www.rse-magazine.com/Michael-C-Jensen-et-la-theorie-de-l-agence\\_a4148.html](https://www.rse-magazine.com/Michael-C-Jensen-et-la-theorie-de-l-agence_a4148.html). Acesso em 7 jul. 2024.

MENDONÇA, F. A. S. Hermenêutica constitucional da ordem econômica regulatória: princípios. **Revista da ESMARN**, Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte (ESMARN), Natal, 2014. Disponível em: [https://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista\\_da\\_esmarn/article/view/52/41](https://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_da_esmarn/article/view/52/41). Acesso em 12 jun. 2024.

MIGUEL FILHO, T. A. A natureza jurídica da remuneração da praticagem e a possibilidade de atribuição de preço máximo pela Autoridade Marítima Brasileira. *In*: LEWANDOWSKI, E. R. (Coord.). **Direito marítimo: estudos em homenagem aos 500 anos da circum-navegação de Fernão de Magalhães**. Belo Horizonte: Forum Editora, 2021. p. 561-597. 620p. ISBN 978-65-5518-105-0.

MILLIOT, E. Pour en finir avec le SWOT! **Praxis**, n. 2, p. 18-21, novembre, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/338230733\\_Pour\\_en\\_finir\\_avec\\_le\\_SWOT](https://www.researchgate.net/publication/338230733_Pour_en_finir_avec_le_SWOT). Acesso em 22 maio 2024.

MIRANDA, H. S.; GONÇALVES, J. R.; SIQUEIRA, M. V. B. O modelo regulatório brasileiro: comentários à lei geral das agências reguladoras. **Misión jurídica**, v. 14, n. 20, p. 28-42, Enero-Junio, 2021. E-ISSN 2661-9067. DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.1748>

MIURA, S. *et. al.* Sustainable hospital management by a cross SWOT analysis in a medium-sized hospital. **Sustainability**, v. 13, n. 13042, 2021. DOI <https://doi.org/10.3390/su132313042>

MOTTA, R. S. Princípios de regulação econômica. *In*: RAMALHO, P. I. S. (Org.). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), 2009. 287p. p. 87-104. ISBN 9788588233270

MUGNATTO, S. Comissão debate projeto que fixa preços para serviços de práticos de embarcações. Brasília: Agência Câmara Notícias, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/543181-comissao-debate-projeto>. Acesso em 28 jun. 2024.

NASSIF, E.; SOUZA, C. L. Conflitos de agência e governança corporativa. **Caderno de Administração (CAD)**, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), v. 7, n. 1, pp. 01-20, ISSN 1414-7394, jan/dez 2013. Disponível em: [file:///C:/Users/Carlos%20Wellington/Downloads/9496-73555-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Carlos%20Wellington/Downloads/9496-73555-1-PB%20(2).pdf). Acesso em 24 jun. 2024.

NEVES, M. J.; GONÇALVES, R. O. A governança do oceano como vetor de comunicação: transporte e dados. *In*: THAUAN, S. *et. al.* (Org.). **Economia azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Essential Idea Editora, 2022. Vários autores. Outros coordenadores: André Panno Beirão, Moacyr C. Araujo Filho, Andréa B. Carvalho. ISBN 978-65-86394-07-8. p. 191-209.

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 2024.

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 jun. 2024.

OLIVEIRA, I. P.; LIMA, B. M. Agências reguladoras federais sob o controle de segunda ordem. **Revista do TCU**, v. 1, n. 150, ISSN 0103-1090, Brasília, Set.-Dez., 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1819>. Acesso em 30 abr. 2024.

OLIVEIRA, V. P.; VAZ, L. G.; SILVA, J. G. L. Navios autônomos: novos paradigmas a segurança marítima. 3º Encontro Regional do Sudeste da ABED (ERABED), Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), 2019.

PADRE, D. A. V. A regulação por litígio no contexto jurídico brasileiro. **Revista de direito setorial e regulatório**, v. 10, n. 1, p. 35-52, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, maio, 2014. ISSN 2446-5259. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/issue/view/3037>. Acesso em 30 jun. 2024.

PANDA, B.; LEEPSA, N. M. Agency theory: review of theory and evidence on problems and perspectives. **Indian journal of corporate governance**, v. 10, n. 1, p. 74-95, 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0974686217701467?journalCode=ijca>. Acesso em 7 jul. 2024.

PARDINAS, F. **Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales**. 36ª edição. Madri: Siglo Ventuno Editores, 1999. ISBN 968-23-1577-8.

PEREIRA, M. S.; SILVEIRA Jr., A. S. Cabotagem brasileira: análise das barreiras relacionadas à infraestrutura portuária que impactam a performance do modal. **Revista observatorio de la economía latino-americana**, v. 22, n. 2, p. 01-21, Curitiba, 2024. ISSN 1696-8352. DOI: 10.55905/oelv22n2-164.

PIMENTA, L. S. Responsabilidade civil do prático: medidas profiláticas à luz do direito comparado, das convenções internacionais e da boa doutrina maritimista. **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 jun. 2024.

PIMENTA, M. G. **Praticagem, meio ambiente e sinistralidade**: análise jurídica da Resolução A-960 (23) da Organização Marítima Internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2017. 240p. ISBN 978-85-519-0040-6.

PIMENTA, M. G. **Responsabilidade Civil do Prático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2007. 255p. ISBN 978-8537501245.

PINTO Jr., H. Q.; SILVEIRA, J. P. **Aspectos teóricos de regulação econômica**: controle de preços. Brasília: Agência Nacional do Petróleo (ANP), set., 1999.

PIOVESAN, E. Aprovada urgência para projeto que muda regras para o exercício da atividade de prático nos portos. Brasília: Agência Câmara Notícias, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1015124-aprovada-urgencia-para-projeto-que-muda-regras-para-o-exercicio-da-atividade-de-pratico-nos-portos/>. Acesso em 13 jun. 2024.

PIRES, G. C. G. *et. al.* Segurança, defesa e economia do mar. *In: THAUAN, S. et. al.* (Org.). **Economia azul**: vetor para o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Essential Idea Editora, 2022. Vários autores. Outros coordenadores: André Panno Beirão, Moacyr C. Araujo Filho, Andréa B. Carvalho. ISBN 978-65-86394-07-8. p. 191-209.

PORTOS E NAVIOS. Praticagem nega reajuste de preço durante estiagem na Amazônia. **Portos e navios**, Rio de Janeiro, junho, 2024. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/praticagem-nega-reajuste-de-preco-durante-estiagem-na-amazonia#>. Acesso em 4 jun. 2024.

POWNER, L. C. **Empirical research**: a Political Science student's practical guide. London: Sage Publications Ltd., 2015. ISBN 978-1-4833-6963-1.

PRAETORIUS, G.; SELBERG, C. Exploring strengths and weaknesses in professional marine pilot education. **Advances in transportation**, v. 60, p. 657–664, 2022. <https://doi.org/10.54941/ahfe1002502>

PRZEWORSKI, A. Minimalist conception of democracy: a defense. *In*: DAHL, R.; SHAPIRO, I.; CHEIBUB, J. A. (Eds.). **The democracy sourcebook**. Cambridge, London: The MIT Press, 2003. p. 12-17. ISBN: 0-262-04217-7.

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. 2024.

QUEZADA, L. E. *et. al.* Measuring Performance Using SWOT Analysis and Balanced Scorecard. **Procedia manufacturing**, n. 39, p. 786–793, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351978920305023>. Acesso em 4 fev. 2024.

RESANO, L. F. Estiagem na Amazônia: vale a pena ver de novo? **Portos e navios**, Rio de Janeiro, junho, 2024. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opiniao/artigo-estiagem-na-amazonia-vale-a-pena-ver-de-novo>. Acesso em 4 jun. 2024.

RESANO, L. F.; SOUZA, C. L. Praticagem: a necessidade de continuar o debate. **Portos e navios**, 11/12/2023, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://abac-br.org.br/praticagem-a-necessidade-de-continuar-o-debate/>. Acesso em 16 jun. 2024.

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.

REZENDE, L. A regulação contraditória da praticagem no Brasil. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2021. Disponível em: <https://www.econ.puc-rio.br/lrezende/praticagem.pdf>. Acesso em 20 mar. 2024.

RIBEIRO, I. Nova lei traz estabilidade regulatória ao serviço de praticagem nos portos brasileiros. Publicado por Coelho & Dalle Advogados. Disponível em: <https://www.coelhodalle.com.br/nova-lei-traz-estabilidade-regulatoria-ao-servico-de-praticagem-nos-portos-brasileiros/>. Acesso em 24 jun. 2024.

RIOS, S. Debatedores divergem sobre modelo de regulação dos serviços de praticagem. Brasília: Agência Câmara Notícias, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/885691-debatedores-divergem-sobre-modelo-de-regulacao-dos-servicos-de-praticagem/>. Acesso em 29 jun. 2024.

ROCHA, I. *et. al.* Análise da produção científica sobre teoria da agência e assimetria da informação. **Revista de Gestão (REGE)**, São Paulo, Universidade de São Paulo (USP), v. 19, n. 2, pp. 329-342, ISSN 2177-8736, abr/jun 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S180922761630306X>. Acesso em 24 jun. 2024.

ROSILHO, A.; DUQUE, G.; GABRIEL, Y. Tribunal de Contas da União no ambiente da regulação. *In*: CGU. Controladoria-Geral da União. **Boas práticas regulatórias**: programa de aprimoramento da qualidade da regulação brasileira (Qualireg) - Coletânea de experiências e

pesquisas aplicadas em regulação sobre construção de capacidade institucional das entidades reguladoras no Brasil. Brasília: CGU, 2024. p. 91-99. ISBN 978-65-00-95121-9.

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

RØVIK, K. A. The secrets of the winners: management ideas that flow. In: SAHLIN-ANDERSSON, K.; ENGWALL, L. (Eds.), **The Expansion of Management Knowledge: Carriers, Ideas and Sources**. Stanford: Stanford University Press, 2002. p. 113-144. ISBN 0-8047-4199-9.

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.

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

SAE/PR. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Navegação de Cabotagem no Brasil: a produtividade como visão estratégica para o setor**. Relatório de Conjuntura, v. 3, n. 6. Brasília, 2019. ISSN 2595-5853.

SAITO, R.; SILVEIRA, A. M. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, Fundação Getúlio Vargas (FGV), v. 48, n. 2, p. 79-86, ISSN 2178-938X, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/nYsfxRCTy9S6zMq375ChNM/?lang=pt>. Acesso em 7 jul. 2024.

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.

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, A. D. Z. Atualização dos preços de praticagem do estudo do CEGN 2008. Rio de Janeiro: Conapra, 2017.

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 jul. 2024.

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.

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

SCHOPENHAUER, A. (1788-1860). **Aforismos para a sabedoria de vida**. Tradução de Jair Barbosa. Revisão da tradução de Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Clássicos. ISBN 85-336-1607-4.

SENNA, J; CORTELETTI, G. P. Nova lei n. 14.813 regulamenta os serviços de praticagem. Publicado por Tauil & Chequer Advogados. Disponível em: <https://www.tauilchequer.com.br/pt/insights/publications/2024/01/new-law-no-14-813-regulates-pilotage-services>. Acesso em 13 jun. 2024.

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 FILHO, N. C.; WARDE JUNIOR, W. J.; BAYEUX NETO, J. L. **Direito marítimo e portuário: novas questões**. ISBN 85-7674-694-8. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2013.

SILVA JUNIOR, S. D.; COSTA, F. J. Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de likert e phrase completion. XVII SEMEAD - Seminários em Administração, São Paulo, out., 2014. ISSN 2177-3866.

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 jun. 2024.

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 24 jun. 2024.

SILVA, M. C.; OLIVEIRA, E. J. Ensaio teórico sobre a teoria da agência aplicada ao setor público. **Cuadernos de educación y desarrollo**, Curitiba, v.16, n.2, p. 01-18, 2024. ISSN 1989-4155. DOI: 10.55905/cuadv16n2-066

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.

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

SOUZA, N. V.; MIRANDA, L. N. G.; BRAGA, L. F. Os meios marítimos não tripulados: impactos práticos e jurídicos na navegação mercante e nos navios de guerra autônomos e remotamente controlados. 10º Encontro Nacional da ABED (ENABED), Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), São Paulo, 2018.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de liminar 623 - DF**. Relator: Ministro Ayres Britto, Data de Julgamento: 01/07/2012. Brasília: STF, 2012.

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 29 jun. 2024.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2707/2022-TCU-Plenário** (TC 042.971/2018-7). Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 7/12/2022 – Plenário. Ata: 46/2022-Plenário. Brasília: TCU, 2022a.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Análise SWOT e diagrama de verificação de risco aplicados em auditoria**. Brasília: TCU, 2010. 22p. Biblioteca Ministro Ruben Rosa.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Aperfeiçoamento em auditoria**: módulo planejamento. Instituto Serzedello Corrêa (ISC) – Escola Superior do TCU. Brasília: TCU, 2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. Audiência pública: regulação dos serviços de praticagem. Brasília: TCU, 2022b. Vídeo online (2h 45min 7 seg). Disponível em: <https://youtu.be/ghK9KmD7t9Y>. Acesso em 15 maio 2024.

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, 2022c.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU**. 2ª edição. Brasília: TCU, 2020. 46p. Biblioteca Ministro Ruben Rosa.

TIMM, L. B.; FRANÇA, M. C. (Coord.). **A nova regulação econômica**. 2ª edição. Centro de Estudos de Direito Econômico e Social (CEDES). Indaiatuba: Foco Editora, 2024. 240p. ISBN 9786561200189.

TOIVANEN, T; LAHTI, S; LEINO-KILPI, H: Applicability of SWOT analysis for measuring quality of public oral health services as perceived by adult patients in Finland. **Community dentistry and oral epidemiology**, v. 27, n. 5, p. 386-391, ISSN 0301-5661, 1999. <https://doi.org/10.1111/j.1600-0528.1999.tb02035.x>

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.

TORRES, V. L. T.; DAL FORNO, L. F.; MASSUDA, E. M. Taxonomia de Bloom: um estudo sobre o conhecimento e o processo de aprendizagem. Anais do XI Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação (ciKi), v. 1, n. 1, Maringá, 18 e 19 de novembro, 2021.

TRINDADE, M. G. N.; MAIA, P. A.; SANTOLIM, C. A necessária distinção entre normatização, regulamentação e regulação: conceitos e efeitos jurídicos. **Revista jurídica luso-brasileira (RJLB)**, ano 10, n. 1, p. 513-555, Lisboa, 2024. ISSN 2183-539X. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publication/revista-juridica-lusobrasileira-ano-10-2024-n-1/363> . Acesso em 30 jun. 2024

TURADO GARCÍA, F. T. *et. al.* Agency theory: Forecasting agent remuneration at insurance companies. **Expert systems with applications**, v. 215, article 119340, ISSN 0957-4174, United Kingdom, April, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2022.119340>

UE. União Europeia. **Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017**. Estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos. UE, 2017. Versão em português.

UFRGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Análise do mercado de praticagem nos portos brasileiros**. Relatório final. Porto Alegre: UFRGS, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/analise-do-mercado-de-praticagem-nos-portos-brasileiros-pdf/view>. Acesso em 20 mar. 2024.

UFRN. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Conheça os três tipos de revisão de literatura. Natal: Escola de Música da UFRN / Biblioteca Padre Jaime Diniz, 2021.

UNESP. Universidade Estadual Paulista. Tipos de revisão de literatura. Botucatu: Faculdade de Ciências Agrônomicas / Biblioteca Professor Paulo de Carvalho Mattos, 2015.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2005. 287p. ISBN 85-224-3963-X.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1998. 90p.

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 1º abr. 2024.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.), **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2004. ISBN 85-225-0472-5.

VLADOS, C.; CHATZINIKOLAOU, D. Towards a restructuring of the conventional SWOT analysis. **Business and Management Studies**, v. 5, n. 2, p. 76-84, e-ISSN 2374-5924, Redfame Publishing, June, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11114/bms.v5i2.4233>

VOSGERAU, D. S. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, v. 14, n. 41, p. 165-189, ISSN 1518-3483, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba, 2014.

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

WEIRICH, H. The TOWS matrix: a tool for situational analysis, **Long Range Planning** 15(2), p. 54–66, 1982. DOI:10.1016/0024-6301(82)90120-0. Acesso em 24 jun. 2024.

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

## 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.

**ANOp:** sigla adotada pelo Tribunal de Contas da União para designar a modalidade de fiscalização “Auditoria Operacional”. Deriva da antiga designação da referida modalidade fiscalizatória, que era chamada “Auditoria de Natureza Operacional”. O Tribunal decidiu manter a sigla, mesmo com a mudança do nome da modalidade fiscalizatória, por se tratar de sigla com notórios reconhecimento e aceitação no ambiente da Administração Pública brasileira.

**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.

**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.

**Microsoft Teams** ®: *software* licenciado pela *Microsoft* (marca registrada) para interação por meio de vídeo *online*.

**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. (SFP).

***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.

## APÊNDICES

### Apêndice A – Entrevistas realizadas e questionários aplicados

Entrevistado		Qualificação	Forma de interação
1	<b>Abrahão</b> Jorge Salomão	Armador, proprietário, diretor e representante da <i>Posidonia Shipping</i> .  Grupo <i>stakeholder</i> : tomador de serviços de praticagem.	Entrevista presencial em sua cidade de residência, realizada no Iate Clube do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro RJ. 2023.  Arquivo sonoro digital (M4A).
2	Alexis Joseph Steverlynck <b>Fonteyne</b>	Ex-parlamentar, empresário e professor universitário à época da entrevista. Foi Deputado Federal e conduziu a Audiência pública: debate sobre o setor aquaviário e praticagem, no Congresso Nacional, tendo participado ativamente da discussão sobre os projetos de lei para regulação econômica.  Grupo <i>stakeholder</i> : Poder Legislativo.	Entrevista presencial em sua cidade de residência, Campinas SP. 2023.  Arquivo sonoro digital (M4A).
3	André de <b>Seixas</b> Ponce Alves	Diretor-Presidente da Associação dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística (Logística Brasil).  Grupo <i>stakeholder</i> : tomador de serviços de praticagem.	Entrevista por vídeo com uso do sistema <i>ZOOM</i> , a partir de seu escritório de trabalho no Rio de Janeiro RJ. 2023.  Transcrição da entrevista, reduzida a termo.
4	Augusto Berton <b>Vedan</b>	Analista da Agência Nacional de Transportes Aquaviários ANTAQ.  Grupo <i>stakeholder</i> : Antaq.	Telefone e Correio Eletrônico, a partir de seu escritório de trabalho em Brasília DF. 2023.  Questionário aberto.
5	<b>Dino</b> Antunes Dias Batista	Diretor do Departamento de Navegação e Hidrovias (DNHI/SNPTA). Mestre em Transportes pela Universidade de Brasília.  Grupo <i>stakeholder</i> : órgão de infraestrutura.	Telefone e Correio Eletrônico, a partir de seu escritório de trabalho em Brasília DF. 2023.  Questionário aberto.

6	<b>Eric Barbosa</b>	<p>Oficial da Marinha do Brasil. Contra-Almirante. Superintendente de Políticas Marítimas da DPC à época da entrevista. Foi membro da Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem (CNAP)</p> <p>Grupo <i>stakeholder</i>: Autoridade Marítima.</p>	<p>Entrevista presencial em seu escritório de trabalho no Rio de Janeiro RJ, na sede da DPC. 2022.</p> <p>Arquivo sonoro digital (M4A).</p>
7	<b>Gustavo Henrique Alves Martins</b>	<p>Prático da Zona de Praticagem 17 – Paraná Presidente da Federação Nacional dos Práticos (Fenapráticos), ex-presidente do Conselho Nacional de Praticagem (Conapra)</p> <p>Grupo <i>stakeholder</i>: Conapra.</p>	<p>Entrevista presencial no Rio de Janeiro RJ, na sede do Conselho Nacional de Praticagem (Conapra). 2023.</p> <p>Arquivo sonoro digital (M4A).</p>
8	<b>Ilques Barbosa Júnior</b>	<p>Oficial da Marinha do Brasil. Almirante-de-Esquadra. Assessor da Presidência da Transpetro à época da entrevista. Foi Comandante da Marinha, Chefe do Estado-Maior da Armada e Diretor de Portos e Costas (DPC).</p> <p>Grupo <i>stakeholder</i>: tomador de serviços de praticagem.</p>	<p>Entrevista presencial em seu escritório de trabalho no Rio de Janeiro RJ, na sede da Transpetro. 2023.</p> <p>Arquivo sonoro digital (M4A)</p>
9	<b>Lilian Schaefer</b>	<p>Vice-Presidente Executiva do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA) e da Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo (ABEAM).</p> <p>Grupo <i>stakeholder</i>: tomador de serviços de praticagem.</p>	<p>Telefone e Correio Eletrônico, a partir de seu escritório de trabalho no Rio de Janeiro RJ, 2023.</p> <p>Questionário aberto.</p>

10	Luís Fernando <b>Resano</b>	<p>Oficial da Marinha do Brasil. Capitão de Mar-e-Guerra. Diretor Executivo da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC) à época da interação. Foi Diretor-Presidente da Companhia Docas do Pará, Presidente do Conselho Fiscal da Companhia Docas do Espírito Santo e representante do Brasil na Organização Marítima Internacional (IMO).</p> <p>Grupo <i>stakeholder</i>: tomador de serviços de praticagem.</p>	<p>Telefone e Correio Eletrônico, a partir de seus escritórios de trabalho no Rio de Janeiro RJ e em São Paulo SP. 2022.</p> <p>Questionário aberto.</p>
11	Luiz Octávio <b>Barros Coutinho</b>	<p>Oficial da Marinha do Brasil. Vice-Almirante. Diretor da Procuradoria Especial da Marinha (PEM) à época da entrevista. Foi Comandante do 6º Distrito Naval (Ladário/MS) e comandante do Navio-Escola Brasil.</p> <p>Grupo <i>stakeholder</i>: Autoridade Marítima.</p>	<p>Entrevista presencial em seu escritório de trabalho no Rio de Janeiro RJ, na sede da PEM. 2023.</p> <p>Arquivo sonoro digital (M4A).</p>
12	Marco <b>Ferraz</b>	<p>Presidente-Executivo da Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos – CLIA-Brasil.</p> <p>Grupo <i>stakeholder</i>: tomador de serviços de praticagem.</p>	<p>Entrevista por vídeo com uso do sistema <i>Microsoft Teams</i>, a partir de seu escritório de trabalho em São Paulo SP. 2023.</p> <p>Arquivo sonoro digital (M4A).</p>
13	<b>Marcos</b> dos Santos Garcia da <b>Fonseca</b>	<p>Oficial da Marinha do Brasil. Capitão de Mar-e-Guerra. Diretor do Departamento de Praticagem na DPC à época da entrevista.</p> <p>Grupo <i>stakeholder</i>: Autoridade Marítima.</p>	<p>Entrevista presencial em seu escritório de trabalho no Rio de Janeiro RJ, na sede da DPC. 2022.</p> <p>Arquivo sonoro digital (M4A).</p>
14	<b>Marcus Vinícius</b> Tavares Silveira	<p>Gerente de Portos Organizados na Antaq. Especialista em Regulação. Pós-graduado em Regulação Econômica de Transportes pela Fundação Getúlio Vargas.</p> <p>Grupo <i>stakeholder</i>: Antaq.</p>	<p>Telefone e Correio Eletrônico, a partir de seu escritório de trabalho em Brasília DF. 2023.</p> <p>Questionário aberto.</p>

15	<b>Matusalém</b> Gonçalves Pimenta	Jurista, especializado em Direito Marítimo. Pós-Doutor em Direito Marítimo pela Universidade Carlos III, Madri, Espanha. Doutor em Direito Ambiental e Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos.  Grupo <i>stakeholder</i> : Acadêmico.	Entrevista por vídeo com uso do sistema <i>Microsoft Teams</i> , a partir de seu escritório de trabalho em Brasília DF. 2023.  Arquivo sonoro digital (M4A).
16	Murillo de Moraes Rego Correa <b>Barbosa</b>	Oficial da Marinha do Brasil. Vice-Almirante. Diretor-Presidente da Associação de Terminais Portuários Privados (ATP) à época da entrevista. Foi Diretor da ANTAQ e Comandante Naval da Amazônia Ocidental (CNAO).  Grupo <i>stakeholder</i> : tomador de serviços de praticagem.	Entrevista por vídeo com uso do sistema <i>Microsoft Teams</i> , a partir de seu escritório de trabalho em Brasília DF. 2023.  Arquivos sonoros digitais (dois arquivos) (M4A).
17	Oswaldo <b>Agripino</b> de Castro Júnior	Advogado, especialista em Direito Marítimo, com várias publicações acerca do assunto.  Participou da Audiência Pública realizada no TCU.  Grupo <i>stakeholder</i> : Acadêmico.	Telefone e Correio Eletrônico, a partir de seu escritório de trabalho em Curitiba PR. 2022.  Questionário aberto.
18	Ricardo Augusto Leite <b>Falcão</b>	Prático da Zona de Praticagem 01 – Amapá/Amazonas Presidente do Conselho Nacional de Praticagem (CONAPRA) à época da entrevista.  Grupo <i>stakeholder</i> : Conapra.	Entrevista presencial em seu escritório de trabalho em Brasília DF, na sede do Instituto Praticagem do Brasil. 2023.  Arquivo sonoro digital (M4A).
19	Sérgio Gago <b>Guida</b>	Oficial da Marinha do Brasil. Contra-Almirante. Superintendente de Segurança do Tráfego Aquaviário na Diretor de Portos e Costas (DPC) à época da entrevista. Foi comandante do 6º Distrito Naval e da Base Naval do Rio de Janeiro.	Entrevista presencial em seu escritório de trabalho no Rio de Janeiro RJ, na sede da DPC. 2022.  Arquivo sonoro digital (M4A).

		Grupo <i>stakeholder</i> : Autoridade Marítima.	
20	Sérgio Renato Berna <b>Salgueirinho</b>	Oficial da Marinha do Brasil. Vice-Almirante. Comandante do 4º Distrito Naval. Diretor de Portos e Costas (DPC) à época da entrevista. Foi Capitão dos Portos do Rio de Janeiro, comandante da força naval das Nações Unidas no Líbano e comandante do Navio-Escola Brasil.  Grupo <i>stakeholder</i> : Autoridade Marítima.	Entrevista presencial em seu escritório de trabalho no Rio de Janeiro RJ, na sede da DPC. 2022.  Arquivo sonoro digital (M4A).
21	Wilson Pereira de <b>Lima Filho</b>	Diretor da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Oficial da Marinha do Brasil. Vice-Almirante. Foi Diretor de Portos e Costas (DPC), Comandante do 8º Distrito Naval, Capitão dos Portos do Rio de Janeiro e Capitão dos Portos de Alagoas.  Grupo <i>stakeholder</i> : Antaq.	Entrevista por vídeo com uso do sistema <i>Microsoft Teams</i> , a partir de seu escritório de trabalho em Brasília DF. 2024.  Arquivos sonoros digitais (dois arquivos) (M4A).

**Elaboração:** autor (2024)

## Apêndice B – Proposta de projeto de lei com vistas ao ajuste da Lesta

### PROJETO DE LEI N° \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_\_

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 viabilizar a efetiva regulação econômica do serviço de praticagem pela Autoridade Marítima.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 15-A da Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação para o § 5º:

“Art. 15-A. ....

.....

§ 5º Conhecida a provocação de que trata o § 4º deste artigo, a autoridade marítima contará com o apoio especializado da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a qual terá até 45 (quarenta e cinco) dias para emitir parecer consultivo.” (NR)

Art. 2º O art. 15-A da Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

“Art. 15-A. ....

.....

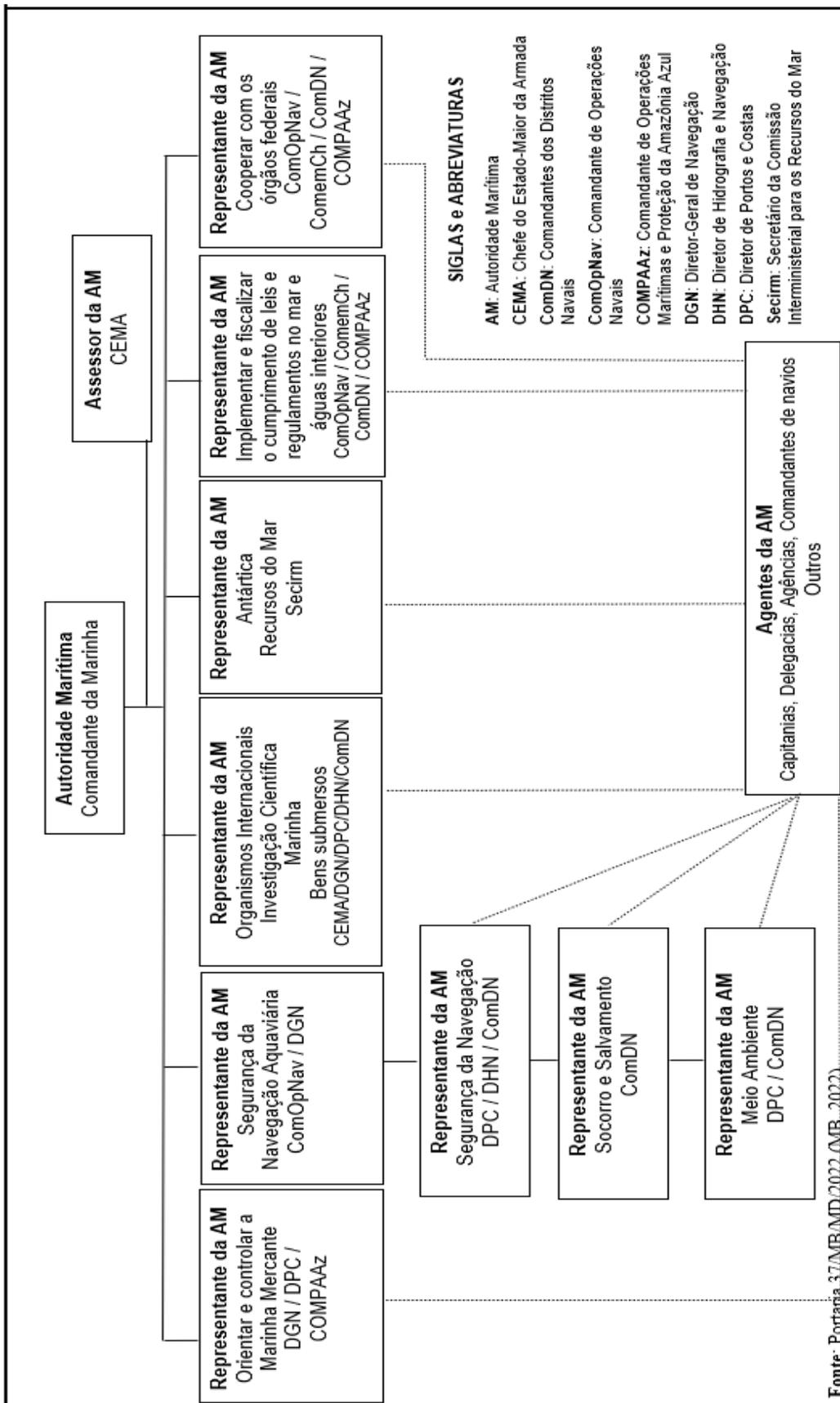
§ 7º Com vistas ao exercício da regulação econômica prevista no § 6º, a autoridade marítima expedirá regulamentação específica e poderá requerer às entidades de praticagem, a qualquer momento, documentos ou informações referentes a contratos, preços praticados e custos envolvidos na prestação do serviço de praticagem; bem como poderá realizar as diligências e inspeções necessárias ao referido exercício regulatório, resguardando o sigilo de eventuais informações pessoais, sempre que for o caso.” (NR)

### JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição tem por objetivo regulamentar aspectos relevantes do serviço de praticagem no país. Embora a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997 haja previsto a regulação econômica do serviço de praticagem, compreendemos que se faz necessário o seu adequado empoderamento para o exercício regulatório que lhe foi atribuído, garantindo-lhe a consciência situacional acerca do mercado regulado e reduzindo a sua dependência com relação a documentos e informações essenciais ao referido exercício.

ANEXOS

Anexo A – Estrutura da Autoridade Marítima Brasileira





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	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	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	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						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	11	19	0	0,5789473684		
6 DIOGO 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	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	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	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	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	R	R	R	11	19	0	0,5789473684	
11 LAERCIO AUGUSTO NASCIMENTO NEGRÃO (NM)																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	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	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	12	18	0	0,6666666667		
15 ROGÉRIO MENEZES DE OLIVEIRA (RO)	R	R	R													R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	11	19	0	0,5789473684		
16 RUBSON VIANA LIMA (VN)																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>0,60</b>	
<b>MÉDIA PARCIAL</b>																															<b>6</b>					
PRATICAGENS	PRATICAGEM MANAUS - ABRIL 2020																														TOTAL					
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	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>2</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>

**Anexo C – Projetos de lei sobre a regulação do serviço de praticagem**

<b>Projeto de lei</b>	<b>Autor</b>	<b>Ementa</b>
PL 2149/2015	Dep. Fed. Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE)	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.
PL 1565/2019	Dep. Fed. Augusto Coutinho (Solidariedade/PE)	Altera a Lei nº 9.537, de 1997, que "dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências".
PL 4495/2019	Sen. Styvenson Valentim (Podemos/RN)	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 conferir liberdade de preços nos serviços de praticagem prestados em regime de livre iniciativa econômica e livre concorrência.
PL 4392/2020	Dep. Fed. Alceu Moreira (MDB/RS)	Confere à Agência Nacional de Transportes Aquaviários Antaq competência para atuar na regulação econômica dos serviços de praticagem, alterando as Leis nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997 e nº 10.233, de 5 de junho de 2001.
PL 757/2022	Poder Executivo Federal	Altera a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, e a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer a competência da Agência Nacional de Transportes Aquaviários Antaq para atuar na regulação econômica dos serviços de praticagem.
PL 877/2022	Sen. Nelsinho Trad (PSD/MS)	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 conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória nos preços dos serviços de praticagem.
PL 1118/2023	Dep. Fed. Alberto Fraga (PL/DF)	Acrescenta o art. 12-A à Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, para estabelecer princípios para o exercício do serviço de praticagem.

Fonte: ATP, 2023.

## **Anexo D – Lei 14.813/2024 e alterações na regulação do serviço de praticagem no Brasil**

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, para conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos serviços de praticagem; e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei 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, para regulamentar o serviço de praticagem e conferir segurança jurídica e estabilidade regulatória aos preços dos serviços de praticagem, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Art. 2º A Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º .....

XXII – Zona de Praticagem – área geográfica delimitada em razão de peculiaridades locais que dificultam a livre e segura movimentação de embarcações, de forma a exigir a constituição e a disponibilidade permanente de serviço de praticagem.” (NR)

“Art. 12. ....

§ 1º O serviço de praticagem é atividade essencial, de natureza privada, cujo objetivo é garantir o interesse público da segurança da navegação, da salvaguarda da vida humana e da proteção ao meio ambiente.

§ 2º O serviço de praticagem deve estar permanentemente disponível, de forma a prover a continuidade e a eficiência do tráfego aquaviário.

§ 3º É dever do Estado garantir a adequada e livre prestação do serviço de praticagem, nos termos desta Lei.” (NR)

“Art. 12-A. O serviço de praticagem compreende o prático, a lancha de prático e a atalaia.

Parágrafo único. Os práticos são responsáveis pela implantação e pela manutenção da infraestrutura e dos equipamentos necessários à execução do serviço de praticagem, pelo treinamento de colaboradores e pela permanente disponibilidade da estrutura.”

“Art. 13. O serviço de praticagem será executado exclusivamente por práticos devidamente habilitados pela autoridade marítima.

.....

§ 2º A manutenção da habilitação do prático dependerá:

- I – do cumprimento da frequência mínima de manobras estabelecida pela autoridade marítima;
- II – da realização dos cursos de aperfeiçoamento determinados pela autoridade marítima; e
- III – do cumprimento das recomendações e das determinações oriundas dos organismos internacionais competentes, desde que reconhecidas pela autoridade marítima.

§ 3º É assegurado a todo prático, na forma prevista no caput deste artigo, o livre exercício do serviço de praticagem, atendida a regulação técnica e econômica da atividade, nos termos desta Lei.

§ 4º A autoridade marítima poderá, desde que atendidos os requisitos por ela estabelecidos em regulamento específico, conceder exclusivamente a Comandantes brasileiros de navios de bandeira brasileira que tenham até 100 m (cem metros) de comprimento e cuja tripulação seja composta de, no mínimo, 2/3 (dois terços) de brasileiros Certificado de Isenção de Praticagem, que os habilitará a conduzir a embarcação sob seu comando no interior de zona de praticagem ou em parte dela, observado que a isenção:

I – não desobrigará o tomador de serviço do pagamento da remuneração devida à praticagem local pela permanente disponibilidade do serviço nem da comunicação à atalaia coordenadora sobre o trânsito pretendido, para embarcações com arqueação bruta a partir de 500 (quinhentos), salvo as hipóteses previstas no § 6º deste artigo;

II – será precedida de análise de risco, a qual comprove que a concessão não aumentará o risco à navegação ou colocará em perigo os canais de acesso portuários e suas estruturas adjacentes;

III – levará em conta a necessidade do cumprimento de períodos prévios de descanso para o Comandante, a serem determinados e monitorados pela autoridade marítima; e

IV – dependerá, cumulativamente ou não, do cumprimento pelo Comandante de:

a) 6 (seis) meses de atuação prévia como Comandante do navio dentro da zona de praticagem específica ou da subzona para a isenção objeto da concessão;

b) posteriormente, 6 (seis) meses de realização de fainas de praticagem, assistido por prático da respectiva zona de praticagem ou de sua subzona, em total não inferior a 12 (doze) fainas.

§ 5º Em cada zona de praticagem, os profissionais prestarão o serviço de acordo com escala de rodízio única homologada pela autoridade marítima, garantida a frequência de manobras que assegure a proficiência, a distribuição equânime e a disponibilidade permanente do serviço de praticagem.

§ 6º O serviço de praticagem será obrigatório em todas as zonas de praticagem para embarcações com arqueação bruta superior a 500 (quinhentos), salvo:

I – as hipóteses previstas pela autoridade marítima em regulamento específico, situação em que as embarcações dispensadas deverão comunicar as respectivas manobras aos agentes da autoridade marítima; e

II – o caso de embarcações regionais, empurradores, balsas e comboio integrado de balsas, classificadas para operar exclusivamente na navegação interior, independentemente da arqueação, e que arvoem a bandeira brasileira.” (NR)

“Art. 14. ....

Parágrafo único. Para assegurar a ininterruptibilidade do serviço, a autoridade marítima poderá:

I – estabelecer o número necessário de práticos para cada zona de praticagem, conforme norma específica própria, o qual deverá ser revisado periodicamente, de forma a atender às necessidades do tráfego marítimo, fluvial e lacustre na respectiva zona e à manutenção da qualificação dos práticos;

II – fixar, em caráter excepcional e temporário, o valor referente aos serviços em cada zona de praticagem;

..... ”

(NR)

“Art. 15-A. A remuneração do serviço de praticagem compreende a operação de práctico, a lancha de práctico e a atalaia.

§ 1º Caso seja necessário o revezamento de práticos, eles serão alojados com as mesmas condições dos oficiais de bordo, preferencialmente em camarotes individuais e independentes que garantam o conforto térmico e as efetivas condições para seu descanso satisfatório, e o Comandante do navio ficará responsável por garantir a adequação das instalações.

§ 2º No rito ordinário, o preço do serviço será livremente negociado entre os tomadores e os prestadores do serviço, reprimidas quaisquer práticas de abuso do poder econômico.

§ 3º A autoridade marítima, mediante provocação fundamentada de quaisquer das partes contratantes, poderá fixar, em caráter extraordinário, excepcional e temporário, o preço do serviço de praticagem, por período não superior a 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, nas seguintes hipóteses:

I – para cumprimento do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 14 desta Lei; ou

II – quando comprovado o abuso de poder econômico ou a defasagem dos valores do serviço de praticagem.

§ 4º A autoridade marítima realizará juízo de admissibilidade, por decisão fundamentada, quanto à provocação referente a abuso de poder econômico por quaisquer das partes ou defasagem dos valores de serviço de praticagem.

§ 5º Conhecida a provocação de que trata o § 4º deste artigo, a autoridade marítima formará e presidirá comissão temporária, paritária e de natureza consultiva, composta de representantes da entidade prestadora de serviço de praticagem, do armador tomador de serviços de praticagem da respectiva zona e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a qual terá até 45 (quarenta e cinco) dias para emitir parecer consultivo.

§ 6º A regulação econômica pela autoridade marítima respeitará a livre negociação e poderá observar a atualização monetária anual, os preços costumeiramente praticados em cada zona de praticagem, os contratos vigentes e o tempo e a qualidade do serviço.”

“Art. 15-B. As orientações sobre rumos e velocidades, em assessoria ao Comandante da embarcação, serão transmitidas exclusivamente por práticos aos Comandantes quando suas embarcações estiverem navegando nas zonas de praticagem.”

“Art. 15-C. A autoridade marítima fixará, conforme periodicidade estabelecida em norma específica, a lotação de práticos necessária em cada zona de praticagem, com observância dos seguintes parâmetros:

I – o número e a duração média das manobras em que foram utilizados serviços de praticagem, em cada zona de praticagem, nos 24 (vinte e quatro) meses anteriores à fixação;

II – as alterações significativas e efetivas que afetem o movimento de embarcações na zona de praticagem;

III – a necessidade de garantir aos práticos de cada zona de praticagem a execução de manobras sem sobrecarga permanente de trabalho; e

IV – o estabelecimento de frequência de manobras adequada que assegure a manutenção da proficiência uniforme de todos os práticos em cada zona de praticagem.”

Art. 3º O caput do art. 27 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXXI:

“Art. 27. ....

XXXI – participar da comissão prevista no § 5º do art. 15-A da Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997.

”

(NR)

Art. 4º Fica revogado o § 2º do art. 24 da Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de janeiro de 2024; 203º da Independência e 136º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Silvio Serafim Costa Filho