

CONCURSO

ALMIRANTE PAULO MOREIRA DA SILVA

Este artigo é uma síntese do trabalho produzido pelo vencedor do Concurso Almirante Paulo Moreira da Silva 2022, realizado pelo Clube Naval para alunos de graduação e pós-graduação de instituições de ensino brasileiras reconhecidas pelo Ministério da Educação.

Serviço de PRATICAGEM NO BRASIL

Regulação econômica do monopólio e busca do equilíbrio de mercado

Carlos Wellington Leite de Almeida*

A relevância do serviço de praticagem no cenário econômico brasileiro ganha espaço desde a edição da Lei nº 14.301/2022 (BR do Mar), com debate fortemente vinculado ao chamado “Custo Brasil”. O transporte marítimo é essencial ao desenvolvimento econômico e social do Brasil e chama a atenção dos principais órgãos públicos. Desperta a discussão quanto à conveniência e à oportunidade de se estabelecer uma regulação de natureza econômica do serviço de praticagem, em paralelo à regulação técnica, mediante a introdução de mudanças na Lei nº 9.537/1997, a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta). A atuação do Governo Federal, do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é intensa a esse respeito.



CONGRESSO NACIONAL E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Diferentes projetos acerca da regulação do serviço de praticagem tramitam hoje no Congresso Nacional, no âmbito de suas comissões especializadas. Três deles, em especial, traduzem as duas linhas de entendimento principais

Foto: Conapra

Foto: Conapra / Gustavo Stephan

acerca do tema: os Projetos de Lei nºs 757/2022, 4.392/2020 e 1.565/2019. Os dois primeiros propõem estabelecer a regulação econômica do serviço de praticagem, ao lado da regulação técnica, já exercida pela Autoridade Marítima. O terceiro propõe manter a situação atual, com a regulação vigente e sem regulação econômica.

O TCU realizou auditoria operacional específica, voltada para a regulação do serviço de praticagem. O trabalho teve o mérito de identificar, inequivocamente, a prestação de serviço de praticagem do Brasil em regime de monopólio, sem que haja qualquer instituição encarregada de sua regulação econômica e dos efeitos indesejados que advêm naturalmente de um mercado de concorrência imperfeita.

A regulação econômica do serviço de praticagem, uma vez estabelecida, seria confiada à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), pois, no rearranjo institucional da referida agência reguladora, a Lei nº 12.815/2013 e a Lei nº 13.848/2019, em seu conjunto, já lhe teria fixado o desafio institucional de expandir a atividade portuária por meio do incentivo à participação do setor privado, com seus investimentos. Especialmente vocacionada para a atividade regulatória, a agência trataria da regulação econômica do serviço de praticagem.

PAPEL DA ANTAQ NA REGULAÇÃO ECONÔMICA

Apesar de sua reconhecida excelência, a regulação técnica do serviço de praticagem, exercida pela Autoridade Marítima, não é voltada para garantir o equilíbrio no mercado de praticagem. As condições de negociação, desfavoráveis aos tomadores do serviço, geram um injustificado poder de mercado das entidades de praticagem, que têm condições de impor preços aos armadores e empresas de navegação, sem uma equilibrada negociação.

Dois seriam os papéis principais da Antaq nesse contexto. Primeiro, atuaria de forma permanente na regulação econômica do serviço de praticagem, substituindo a interferência apenas eventual e restrita da Autoridade Marítima, fundamentada na Lesta, por outra com adequada expertise profissional e o estabelecimento de um apropriado marco regulatório. Segundo, a agência atuaria como árbitro imparcial nas discussões entre prestadores e tomadores do serviço. O desempenho desses papéis resultaria no desejado equilíbrio de mercado na prestação do serviço de praticagem.

ARGUMENTOS A FAVOR DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

Argumentos a favor da regulação econômica gravitam, em geral, ao redor da ideia de que há um monopólio no exercício da atividade, o qual demanda regulação. Esse monopólio distorce as relações entre os agentes econômicos, gerando injustificado poder de mercado em favor das entidades de praticagem, ambiente propício à prática de preços indevidamente mais elevados. Atinge, dessa forma, a cadeia logística do transporte aquaviário, prejudicando o desenvolvimento econômico nacional, pela elevação do chamado “Custo Brasil”.

Tendo como ideia central esse monopólio na prestação do serviço de praticagem, desenvolvem-se outros argumentos a favor da regulação econômica, quais sejam:

- reforço ao monopólio em razão da escala de rodízio única;
- necessidade do árbitro imparcial;
- preços elevados e impacto no “Custo Brasil”; e
- adequação ao *benchmark* internacional.

MONOPÓLIO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

O TCU, em seu processo de auditoria operacional, destacou o caráter monopolista da prestação do serviço de praticagem, sem que haja instituição dedicada à regulação desse monopólio. Para o Tribunal, o serviço de praticagem é prestado sem qualquer regulação de seus aspectos econômicos e sem transparência quanto à formação dos preços praticados.

No âmbito desse monopólio e do poder de mercado gerado em favor das entidades de praticagem, armadores e empresas do setor de navegação alegam que a negociação dos contratos e respectivos preços é muito dificultada. Os tomadores do serviço asseguram ser uma negociação desequilibrada, dominada pelas entidades de praticagem, agravada pela inexistência de uma entidade imparcial que pudesse mediar e solucionar conflitos. Sustentam que, sendo o serviço de contratação obrigatória e não tendo a quem recorrer, terminam obrigados a pagar o preço que lhes é imposto.

Em sentido contrário, as entidades representativas do serviço de praticagem, em especial o Conselho Nacional de Praticagem (Conapra) e a Federação Nacional dos Práticos (Fenaprati-

cos), alegam que o monopólio na prestação do serviço não seria indevido e invocam a obrigatoriedade da prestação do serviço, por parte dos práticos. No que se refere ao monopólio, afirmam que seria resultado natural da obrigação de que o serviço seja prestado apenas por profissionais devidamente qualificados, habilitados e certificados pela Autoridade Marítima. Quanto à obrigatoriedade da prestação do serviço, invocam o disposto na Lesta e no seu regulamento acerca da impossibilidade de recusa na prestação do serviço, o que inverteria o alegado poder de mercado em favor do tomador do serviço, e não do seu prestador.

Em síntese, o monopólio na prestação do serviço de praticagem configura o argumento principal para a sua regulação econômica. Monopólio que, pelas características de mercado de concorrência imperfeita, favorece a prática de preços mais elevados. Prevalece a noção de que a regulação econômica deva minimizar a ocorrência de externalidades negativas, como a transferência de custos injustificadamente elevados para a cadeia logística do transporte aquaviário.

ERU: REFORÇO AO CARÁTER MONOPOLISTA

Outro importante argumento favorável à regulação econômica do serviço de praticagem é a adoção irrestrita da Escala de Rodízio Única do Serviço de Praticagem (ERU). De acordo com os armadores e as empresas do setor da navegação, a ERU reforça o monopólio existente. Os tomadores do serviço convergem quanto à ideia de que a escala única pode ser válida para

a segurança da navegação aquaviária, mas prejudica o componente econômico envolvido na prestação do serviço.

Essa ideia é compartilhada, em certo grau, pela Autoridade Marítima. Esta, por meio da Diretoria de Portos e Costas (DPC), reconhece que a adoção irrestrita da ERU, considerada essencial à segurança da navegação, de fato, impõe distorção ao mercado da praticagem, o que criaria oportunidade e conveniência para o estabelecimento de uma regulação de seus aspectos econômicos. A regulação econômica do serviço de praticagem seria necessária, nesse sentido, como um devido complemento à regulação técnica já exercida pela Autoridade Marítima.

Em síntese, a adoção irrestrita da ERU é vista pela Autoridade Marítima como essencial à segurança da navegação, mas compatível com a regulação econômica. Reconhece ser a regulação econômica um importante complemento à regulação técnica do serviço de praticagem, de forma a compensar as distorções derivadas do monopólio na prestação do serviço.

NECESSIDADE DO ÁRBITRO IMPARCIAL

Os apoiadores da regulação econômica do serviço de praticagem enfatizam a falta de um árbitro qualificado para o trato dos eventuais conflitos entre prestadores e tomadores do serviço. Apesar da existência de acordos regionais celebrados entre entidades de praticagem e usuários do serviço, em muitos casos não se chega a uma solução, o que facilita às entidades de praticagem a imposição de preços injustificadamente elevados. Sustentam, também, que a



atuação da Autoridade Marítima na fixação de preços, como preconizado na Lesta, para evitar a paralisação do serviço, é apenas excepcional, não constituindo uma efetiva regulação.

Armadores e empresas do setor de navegação alegam que os preços do serviço de praticagem não resultam de uma negociação contratual equilibrada, pois o poder de mercado detido pelas entidades de praticagem os sujeita às imposições das mesmas. Além disso, os preços médios da praticagem no Brasil seriam maiores que os correspondentes na Europa, na América do Norte e no Caribe. Por isso, pugnam para que haja um árbitro institucional para solucionar os conflitos surgidos na negociação dos preços deste serviço.

Em síntese, a ausência de um árbitro imparcial para as questões dos preços do serviço de praticagem é um tema fundamental a ser tratado pela eventual regulação econômica, caso venha a ser estabelecida. Sem dúvida, seria um dos papéis principais da Antaq.

PREÇOS ELEVADOS E IMPACTO NO “CUSTO BRASIL”

Armadores e empresas do setor de navegação reclamam da prática de preços elevados no serviço de praticagem. Esses altos preços afetam a cadeia logística do transporte aquaviário e impactam negativamente o chamado “Custo Brasil”, sendo prejudiciais à competitividade dos produtos brasileiros. Os preços da praticagem, no Brasil, teriam sido reiteradas vezes reajustados em índices muito superiores aos da inflação.

Em sentido contrário, Conapra e Fenaprati-

cos argumentam que os preços do serviço de praticagem, na verdade, seriam módicos e em pouco ou nada afetariam o “Custo Brasil”. Os representantes das entidades de praticagem entendem que não há justificativa para alterar a forma de negociação dos preços do serviço, mesmo em face do monopólio.

A verdade, entretanto, é que alguns países adotam procedimentos bastante transparentes na definição destes preços, habilitando-se como *benchmark* para o Brasil. É o caso, por exemplo, da Finlândia, em que se pode saber, de antemão, o preço do serviço a ser prestado por meio de calculadora pública disponível na página *web* da *Finnpilot*. No caso da praticagem do Brasil, diferentemente, o TCU identifica a não aderência da negociação a procedimentos transparentes para a formação de preços.

Em suma, os preços do serviço de praticagem no Brasil são percebidos como injustificadamente elevados por armadores e representantes de empresas do setor de navegação. Além disso, são preços formados sem a desejada transparência e no âmbito de um poder de mercado detido pelas entidades de praticagem. Os preços da praticagem brasileira, nesse contexto, estariam acima do *benchmark* internacional.

ADEQUAÇÃO AO BENCHMARK INTERNACIONAL

A situação atual do serviço de praticagem do Brasil, sem qualquer regulação de seus aspectos econômicos, se vê muito afastada do *benchmark* internacional, no qual a regulação econômica se afirma como regra. A análise comparada mostra que a regulação dos aspectos econômicos da





Foto: Conapra / Rodrigo March

Brasil”, para a evolução do modal aquaviário de transporte em nosso país e para a economia brasileira como um todo. ■

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. 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, 2022. Disponível em: <<https://abac-br.org.br/cabotagem/apresentacoes/>>. Acesso em 23 nov. 2022

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.

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

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

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

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

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

TCU. Tribunal de Contas da União. Audiência pública: regulação dos serviços de praticagem. Brasília: TCU, 2022a. Vídeo online (2h 45min 7 seg). Disponível em: <<https://youtu.be/ghK9Km-D7t9Y>>. Acesso em 5 maio 2022.

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

praticagem está efetivamente presente nos mais importantes portos do mundo, como bem verificamos o BNDES e o TCU.

Nesse sentido, não se questiona a existência do monopólio no serviço de praticagem do Brasil, mas a ausência de regulação sobre esse mercado de concorrência imperfeita. O que se mostra realmente incomum, no modelo brasileiro, é o fato de o serviço ser prestado com exclusividade pelos práticos habilitados e certificados, em comprovado regime de monopólio, porém sem qualquer regulação sobre os preços praticados.

Em síntese, quanto ao *benchmark* internacional, verifica-se o serviço de praticagem prestado em regime de monopólio, porém com regulação econômica. O que torna o caso brasileiro *sui generis* é justamente a ocorrência da prestação do serviço em regime de monopólio, sem que haja qualquer regulação econômica para minimizar os efeitos das distorções geradas por um mercado de concorrência imperfeita.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O serviço de praticagem, no Brasil, é prestado pelas entidades de praticagem em regime de monopólio, de forma alheia a qualquer regulação de seus aspectos econômicos ou à desejada transparência na formação dos preços praticados. Esse modelo destoa sensivelmente do *benchmark* internacional, já que nos principais portos do mundo há, como regra, a regulação econômica do referido serviço. A discussão é fundamental para o Brasil e está sendo travada nos principais órgãos públicos nacionais, com a devida institucionalidade. O resultado desse embate será decisivo para a redução do “Custo

* Auditor Federal do Tribunal de Contas da União (TCU), doutor em Administração pela Universidad de la Empresa (UDE-Uruguai), doutorando em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN), diplomado pela Escola Superior de Guerra (ESG)