

REGULAÇÃO DO SERVIÇO DE PRATICAGEM NO BRASIL: REVISÃO DA LITERATURA E ASPECTOS PRINCIPAIS DE DISCUSSÃO

REGULATION OF THE PILOTAGE SERVICE IN BRAZIL: LITERATURE REVIEW AND MAIN DISCUSSION ASPECTS

Carlos Wellington Leite de Almeida¹

RESUMO: A revisão da literatura sobre a regulação do serviço de praticagem no Brasil identifica cinco aspectos principais de discussão: importância do prático para a segurança da navegação; debate acerca da natureza privada ou pública da praticagem; considerações sobre a regulação técnica; opiniões e expectativas sobre uma possível regulação econômica; e discussão acerca dos preços na contratação do serviço. Esses aspectos têm sido tratados por projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, que podem levar a alterações substanciais nos atuais padrões de regulação da atividade. Além disso, dão ensejo a possíveis novas pesquisas acerca do tema, relevantes para o seu entendimento.

Palavras-chave: Autoridade Marítima; Monopólio; Navegação; Praticagem; Regulação Econômica

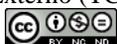
ABSTRACT: The literature review on the regulation of pilotage service in Brazil identifies five main aspects in discussion: importance of pilot for navigation safety; debate about pilotage private or public nature; considerations on technical regulation of pilotage; opinions and expectations about possible economic regulation of pilotage; and discussion about the prices when contracting pilotage service. These aspects have been currently dealt with by legislative bills in discussion in the National Congress, which may lead to substantial changes in the current standards for regulating the activity. Additionally, these aspects give rise to possible new research on the subject, relevant to its understanding.

Keywords: Maritime Authority; Monopoly; Navigation; Pilotage; Economic Regulation

1 INTRODUÇÃO

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

¹ Doutor em Administração (UDE-Uruguai). Doutorando em Estudos Marítimos (EGN). Mestre em Ciência Política (UnB). Bacharel em Direito (UNIR). Bacharel em Ciências Navais (Escola Naval). Auditor Federal de Controle Externo (TCU).



aspectos constituem a convergência dos debates atuais sobre o estabelecimento de uma regulação econômica do serviço de praticagem, a ser atribuída à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, em paralelo à regulação técnica já exercida pela Autoridade Marítima.

O presente artigo, a partir de técnicas de revisão de literatura e análise qualitativa, procura sintetizar o conteúdo desses cinco aspectos principais, com o propósito de subsidiar futuras pesquisas sobre o tema, bem como esclarecer o leitor sobre a atual condição das discussões sobre o funcionamento do serviço de praticagem no Brasil. Adota como critérios essenciais para a seleção da literatura revisada a *pertinência temática* e a *atualidade da informação*, tendo como objetivo da revisão a elaboração de uma *síntese* dos aspectos principais identificados. Desenvolve-se, dessa forma, uma revisão de literatura do tipo narrativa.

A revisão culmina na sugestão de estudos subsequentes acerca da regulação do serviço de praticagem e na indicação dos projetos de lei que hoje tratam do assunto e tramitam no Congresso Nacional. Quanto aos possíveis estudos subsequentes, destacam-se a importância de se analisar a efetiva aderência do serviço de praticagem brasileiro às exigências da Organização Marítima Internacional e o estudo dos riscos que poderiam advir de uma mudança substancial nos padrões de regulação atualmente em vigor no Brasil. Quanto aos projetos de lei tratados pelo parlamento, sobressaem os de número 757/2022, 4.392/2020 e 1.565/2019, como convergências dos principais pontos de vista legislativos acerca do estabelecimento, ou não, de uma regulação econômica do serviço de praticagem no Brasil.

A revisão da literatura existente teve por foco evidenciar os aspectos principais discutidos e sintetizar de forma estruturada esses aspectos. Tratou de obter e recompilar a informação relevante existente acerca da regulação do serviço de praticagem no Brasil, e maneira a permitir um marco conceitual para futuras investigações sobre o tema. A síntese elaborada a partir da literatura permitiu construir uma visão abrangente das discussões travadas acerca da regulação do serviço de praticagem (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006; BLAXTER; HUGHES; TIGHT, 2008).

A revisão de literatura realizada foi do tipo narrativa, considerando-se o contexto clássico dos três tipos de revisão de literatura, a saber, revisão narrativa, revisão integrativa e revisão de



sistemática. A revisão integrativa viu-se fora do escopo do estudo por não se destinar a presente pesquisa à revisão de teorias, nem à propositura de conceitos ou à identificação de lacunas de pesquisa. Também não foi o caso de se desenvolver uma revisão sistemática em razão de não ser propósito do presente estudo trabalhar exclusivamente com artigos experimentais nem discutir sua consistência metodológica. A revisão narrativa viu-se suficiente 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; UNESP, 2015; UFRN, 2021).

Tratou-se, assim, de obter uma revisão ampla de literatura, sem, contudo, a intenção de ser exaustiva. Como critérios básicos de seleção, adotaram-se a *pertinência temática* e a *atualidade da informação*, isto é, estudos que se relacionassem de forma mais direta com o tema da regulação do serviço de praticagem e que fossem, o quanto possível, recentes, de maneira a refletir as ideias e conceitos mais atuais. 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. O uso da *pertinência temática* e da *atualidade da informação* como critérios de seleção e da busca da *síntese* como objetivo da revisão de literatura são respaldados por estudos metodológicos (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006; KNOPF, 2006).

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 (SONEIRA, 2006; FOGLIA; VANZAGO, 2011).

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 (SABINO, 1994, 1996; GIALDINO, 2006).

Principais aspectos da regulação do serviço de praticagem

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

Cada aspecto foi tratado de forma a sintetizar as percepções apresentadas pelos autores. Em seu conjunto, os cinco principais aspectos da regulação do serviço de praticagem denotaram a prevalência de duas linhas de pensamento, opostas uma em relação à outra, a primeira tendente ao estabelecimento de uma regulação econômica ao lado da regulação técnica do serviço de praticagem, e a segunda contrária a essa regulação econômica.

2 PRÁTICO E SEGURANÇA DA NAVEGAÇÃO

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



Prático é o aquaviário, não-tripulante, que assessora o comandante do navio nas fainas de praticagem, em uma zona de praticagem (ZP). Seu conhecimento e experiência são essenciais à redução de riscos no trânsito do navio por passagens perigosas. Os primórdios da atividade podem ser traçados desde a Grécia e a Roma Antiga, ou antes disso, no contexto das travessias costeiras realizadas pelos navegadores fenícios há mais de 4000 anos, na porção oriental do Mar Mediterrâneo (CUNLIFFE, 2001; DEMIRCI; CANIMOĞLU; ELÇIÇEK, 2022).

No Brasil, a praticagem tem início em 1808 com a chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro. Tendo à frente D. João VI, como príncipe regente, a corte portuguesa passou a ter sua sede na até então colônia, logo alçada à condição de reino unido. O 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, 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 (BRASIL, 1808a).

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

Decreto Régio de 12 de junho de 1808

Porquanto pela Carta Régia de 28 de Janeiro próximo passado, fui servido permittir aos navios das Potencias alliadas e amigas da minha Corôa, a livre entrada nos Portos deste Continente; e sendo necessário, para que aquelles dos referidos **navios que demandarem o Porto desta Capital não encontrem risco algum** na sua entrada ou sahida, **que haja Pilotos Práticos desta Barra**, capazes e com os sufficientes conhecimentos, que possam merecer a confiança dos Comandantes ou Mestres das embarcações que entrarem ou sahirem deste Porto: hei por bem **crear o lôgar de Piloto Prático da Barra deste Porto do Rio de Janeiro**, e ordenar que sejam admittidos a servir nesta qualidade os indivíduos que tiverem as circunstancias prescriptas no Regimento que baixa com este. (**grifei**) (BRASIL, 1808b)



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

Ainda no século XIX, mas já 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 tratou da praticagem em todos os portos brasileiros e baixou o primeiro regulamento de praticagem válido para todo o território brasileiro. Referido decreto foi a primeira regulamentação de âmbito nacional da praticagem, confirmando o conteúdo do decreto régio de 1808 e estabelecendo dois aspectos que constituiriam bases para toda a regulamentação subsequente: o **caráter ora obrigatório ora facultativo** da contratação do serviço de praticagem e a **regulação e fiscalização pela Marinha** (BRASIL, 1889).

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

Já em 1926, o **Decreto 17.616-A/1926**, do presidente Washington Luís, aprovou novo regulamento para o serviço de praticagem. Este, assinado pelo Ministro da Marinha à época, almirante Arnaldo Siqueira Pinto da Luz, reforçou a subordinação da praticagem à Marinha, ao determinar que cada localidade contasse com um regulamento próprio, organizado pela Diretoria de Portos 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 de portos, subscrito pelo Ministro da Marinha, à época, almirante Henrique Guilhem. O novo regulamento, mais uma vez, reafirmou a fiscalização da praticagem pelas capitânicas e desfez as até então existentes associações de práticos, criando em



seu lugar as corporações. Estas deveriam ter seus atos sujeitos à aprovação do capitão dos portos, em consonância com o período autoritário do Estado Novo, então vivenciado no Brasil (BRASIL, 1940).

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

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

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

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

Decreto 50.059/1961 – assinado pelo presidente Juscelino Kubitschek e pelo ministro Jorge do Paço Matoso Maia, aprovou novo regulamento para as capitânicas dos portos, que manteve o controle e a fiscalização da praticagem pelas capitânicas dos portos, mas sem revogar o regulamento para as capitânicas dos portos de 1940, que seria alterado para Regulamento para o Tráfego Marítimo (BRASIL, 1961a).



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

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

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

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



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

Em 1997, entrou em vigor a **Lei 9.537/1997**, conhecida como Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lesta). Elaborada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lesta eleva ao patamar legal a segurança da navegação e estabelece as bases para sua implementação, até os dias atuais. Define que o prático é um assessor do comandante do navio e destina todo o capítulo III ao serviço de praticagem. Em especial, atribui a regulamentação do serviço de praticagem à Autoridade Marítima, conceito mais tarde definido pela Lei Complementar 97/1999 como sendo o Comandante da Marinha quando no desempenho das chamadas atribuições subsidiárias particulares da Marinha do Brasil (MB) (BRASIL, 1997; BRASIL, 1999).

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

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



praticagem, posteriormente desfeita, em 2019, por meio do Decreto 9.676/2019 (BRASIL, 1994; BRASIL, 2012, BRASIL, 2019a).

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

Estudos realizados no Brasil e no exterior confirmam sensível redução do risco de acidentes de navegação nas ocasiões em que há prático a bordo. No Estreito de Bósforo, na Turquia, por exemplo, a praticagem não é obrigatória para todos os tipos de navios, contudo, é fortemente recomendada pelas autoridades. A não utilização da praticagem, naquela importante passagem marítima, é considerada o mais significativo fator de risco à navegação, além da intensidade local do tráfego de navios (OLIVEIRA, A., 2021; AÇIK; ATACAN, 2022).

Pesquisa realizada 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 prático a bordo do navio, tendo sido ainda mais reduzida quando da presença de um prático adicional. No mesmo sentido, a Associação Internacional de Clubes de Proteção Mútua dos Armadores (*International Group of P&I Clubs*), concluiu que o índice de acidentes com práticos a bordo, no Brasil, é muito baixo, somente 0,002% (dois milésimos por cento), um percentual similar ao verificado nos Estados Unidos. Aderente aos requisitos definidos pela Resolução IMO A960(23), o serviço de praticagem no Brasil é reconhecido por sua alta qualidade (IMO, 2004; LOPES; MUMME; NOVAES, 2019; ABREU, 2021).



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

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

No Brasil, ainda, destaca-se como aspecto de particular relevância na organização e funcionamento do serviço de praticagem a questão relativa às zonas de praticagem facultativas. Estas são áreas geográficas com peculiaridades locais que justificam o funcionamento ininterrupto do serviço de praticagem, mas sem que sua contratação seja compulsória, deixando-se a decisão de contratar ao arbítrio dos tomadores do serviço. Zonas de praticagem facultativas constituem uma concessão aos interesses econômicos, representando uma intersecção entre os aspectos da segurança da navegação e os aspectos comerciais em que se verifica a possibilidade de maior transigência e flexibilidade em relação às regras de contratação do serviço de praticagem. O Brasil conta, hoje, com vinte zonas de praticagem, entre as quais há cinco trechos de praticagem facultativa, localizadas nos Estados do Amapá (AP), do Pará (PA), do Maranhão (MA), de Sergipe (SE) e da Bahia (BA).



2.1 Trechos facultativos das zonas de praticagem

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

Fonte: Normam 12 (AM, 2011).

Acerca dos trechos facultativos das zonas de praticagem, a literatura existente se divide em duas linhas. A primeira linha, preponderante, advoga que, quando da definição de um trecho de praticagem facultativa, a Autoridade Marítima deve sempre priorizar a análise das questões de segurança da navegação e proteção ambiental envolvidas, mantendo em segundo plano a perspectiva econômica. Em geral, aqueles que assim argumentam se remetem a casos notórios de grandes danos ambientais decorrentes de acidentes com navios que não contavam com prático a bordo, em zonas de praticagem facultativas, como foi o caso do navio-tanque *Exxon Valdez*, no Alasca, em 1989. A outra linha, por sua vez, sustenta que deve haver uma maior consideração pela perspectiva econômica, sem sobrepassar as questões relativas à segurança da navegação e à proteção ambiental, assim flexibilizando um pouco mais a criação de trechos facultativos, de forma a reduzir os custos com praticagem, sobretudo nos locais em que forem particularmente



elevados, como na região Amazônica (SOUZA, A., 2018; GONÇALVES, 2020; OLIVEIRA, A., 2021; BARBOSA; GUERISE, 2021).

3 NATUREZA PRIVADA OU NATUREZA PÚBLICA

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

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

Entendido o serviço de praticagem como atividade de natureza privada estaria sua execução amparada pela Lei 13.874/2019 (Lei de liberdade econômica), voltada para a proteção à livre iniciativa e ao livre exercício das atividades econômicas, além de sujeita à intervenção subsidiária e apenas excepcional do Estado. Esse entendimento conta com o respaldo corrente do Poder Judiciário, já havendo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Agravo Interno no Recurso Especial 1701900 RJ 2017/0256529-6, expressamente, reconhecido a natureza privada do serviço de praticagem, bem como que a intervenção do Estado em seu aspecto econômico somente se justificaria de forma excepcional (STJ, 2018, BRASIL, 2019c).



ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ATIVIDADE DE PRATICAGEM. LIMITES DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA. FIXAÇÃO DE PREÇOS MÁXIMOS PELA AUTORIDADE MARÍTIMA. (...) 3. Denota-se, da própria letra dos arts. 12, 13, 14, e 15 da Lei n. 9.537/1997, que **se trata de serviço de natureza privada**, confiada a particular que preencher os requisitos estabelecidos pela autoridade pública para sua seleção e habilitação, e entregue à livre iniciativa e concorrência. (...) 7. A doutrina e a jurisprudência são uníssonas no sentido de que **a interferência do Estado na formação do preço somente pode ser admitida em situações excepcionais** (...) 10. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ - AgInt no REsp: 1701900 RJ 2017/0256529-6, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/06/2018 RSTJ vol. 251 p. 291). (**grifei**). (STJ, 2018)

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

Por fim, uma terceira linha de entendimento, intermediária entre a primeira e a segunda, argumenta que o serviço de praticagem teria uma natureza dúplice, sendo em parte privada e em parte pública, caracterizando-o como função pública exercida pela iniciativa privada. Não se trataria de serviço público em sentido estrito, mas de função do Estado voltada para a proteção da economia e do meio ambiente, sendo os práticos categorizados como agentes públicos, não sendo servidores públicos em sentido estrito e nem, tampouco, trabalhadores autônomos. Esse exercício privado da função pública dar-se-ia mediante autorização ou outra forma de delegação de funções públicas. O prático, inclusive, teria competência fiscalizatória no sentido de averiguar se há



deficiências técnicas do navio ou tripulação, subsidiando decisões posteriores da Autoridade Marítima. Outro raciocínio também convergente com a terceira linha de entendimento é aquele segundo o qual o serviço de praticagem seria uma atividade privada, mas, por se tratar de um serviço essencial a ser mantido de forma ininterrupta, seria de interesse público e possuiria deveres para com a Administração Pública. (JANKOVSKI, 2015; STORCH; QUIROGA; OBREGÓN, 2019; ALCÂNTARA, 2021; SILVA, M., 2022).

Essa noção da natureza bifronte do serviço de praticagem, dotado de uma face pública e outra privado tem ganhado força nas discussões jurídicas acerca do tema. Em suporte a esse entendimento acode a percepção, cada vez mais consagrada, de que o princípio da livre iniciativa não se presta, isoladamente, ao afastamento total da intervenção do Estado no domínio econômico (CASTRO JÚNIOR, 2022).

4 REGULAÇÃO TÉCNICA DA PRATICAGEM

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

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



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

Destaca-se, ainda, a Portaria 37/MB/MD/2022, que estabelece a estrutura da Autoridade Marítima, exercida pelo Comandante da Marinha, e delega competências para o exercício das atribuições subsidiárias aos chamados Representantes da Autoridade Marítima e Agentes da Autoridade Marítima. Entre os mais importantes Representantes da Autoridade Marítima com atribuições que dizem respeito ao serviço de praticagem estão o Diretor de Portos e Costas (DPC), o Diretor de Hidrografia e Navegação (DHN) e os comandantes dos Distritos Navais. Entre os Agentes da Autoridade Marítima, com relação ao serviço de praticagem, merecem destaque os Capitães dos Portos e Capitães Fluviais, assim como os respectivos Delegados e Agentes (MB, 2022).

4.1 Atribuições subsidiárias da Marinha do Brasil

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

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



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

Além das normas expedidas pelos Representantes da Autoridade Marítima, são também relevantes as portarias e ordens de serviço expedidas tanto pelos Representantes quanto pelos Agentes da Autoridade Marítima. Estas tratam de assuntos mais quotidianos e repetitivos, relativos aos assuntos diários da regulação da praticagem. Os Comandantes de Distritos Navais, assim como o Diretor da DPC, Capitães de Portos e Fluviais, Delegados e Agentes expedem regularmente documentos dessa natureza, fazendo ver o exercício permanente da regulação da praticagem pela Autoridade Marítima brasileira.

5 REGULAÇÃO ECONÔMICA DA PRATICAGEM

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



reivindicação do monopólio da força se mostra insuficiente para atender às demandas crescentes e cada vez mais variadas da sociedade (RUA, 1998; WEBER, 2003; SOUZA, C., 2003).

A literatura referente à análise de políticas públicas é, frequentemente, criticada por deixar transparecer excessos de positivismo e tecnocracia. Hoje, entende-se que as políticas públicas resultam de intensa interação entre diferentes atores estatais e privados, não sendo viável impor cálculos e fórmulas 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, 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; RUA, 1998; MANKIW, 2006; ALMEIDA, 2022c).

De fato, a ação coercitiva do Estado não é essencial à prestação do serviço de praticagem. Tanto que, no Brasil, a exemplo do que ocorre em muitos outros Estados, sua execução decorre do emprego de recursos privados e a execução compete a agentes da iniciativa privada.

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



Há, contudo, hoje em dia, a possibilidade de se estabelecer políticas públicas voltadas para a garantia de entrega à sociedade, pela iniciativa privada, de bens ou serviços que não dependem da força coercitiva do Estado, nem se identificam como bens não-rivais e não-exclusivos, mas que sejam considerados essenciais ao ponto de justificarem uma interferência moderada e pontual do poder público. É o caso das políticas públicas de regulação, como as atualmente relativas à geração e fornecimento da energia elétrica, ou dos serviços de telefonia, no Brasil. Sua importância para a vida social transcende à simples utilidade e assume o caráter de essencialidade, levando o Estado a regular a sua entrega pelos agentes privados, sem imiscuir-se, contudo, na sua prestação direta. Trata-se da dimensão material das políticas públicas, do envolvimento de agentes públicos e privados na entrega do bem ou serviço à sociedade e da busca de resultados permanentes ou de longo prazo (FREY, 2000; SOUZA, C., 2006).

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

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

No âmbito do Congresso Nacional (CN), três projetos de lei (PL), atualmente, resumem as principais posições debatidas acerca de uma possível regulação econômica do serviço de praticagem: PL 757/2022, PL 4.392/2020 e PL 1.565/2019. Os dois primeiros projetos voltam-se



para estabelecer uma regulação econômica do serviço de praticagem, ao lado da regulação técnica, de responsabilidade da Autoridade Marítima, sendo o primeiro de autoria do Governo Federal e o segundo de autoria do deputado Alceu Moreira. O terceiro projeto, de autoria do deputado Augusto Coutinho, Visa à manutenção do *status quo*, mantendo a regulação técnica da Autoridade Marítima e sem qualquer regulação econômica (ALMEIDA, 2022a; 2022c).

Essa regulação econômica do serviço de praticagem seria entregue à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), já que, no rearranjo institucional da referida agência reguladora, a Lei 12.815/2013 e a Lei 13.848/2019, em seu conjunto, já lhe teriam fixado o desafio institucional de expandir a atividade portuária por meio do incentivo à participação do setor privado, com seus investimentos. A regulação econômica do serviço de praticagem inserir-se-ia nesse contexto (BRASIL, 2013; 2019b).

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

Por outro lado, a literatura contrária à regulação econômica procura sustentar que o serviço de praticagem não constitui um monopólio indevido, mas, sim, um monopólio natural, ou, pelo menos, justificado, por se tratar de serviço de alta qualificação a ser prestado com exclusividade por profissionais devidamente habilitados e certificados pela Autoridade Marítima. Além disso, negam a detenção de poder de mercado pelas entidades de praticagem, em geral, recorrendo à obrigatoriedade da prestação do serviço pelo prático em qualquer circunstância. No entendimento dos opositores da regulação econômica, o verdadeiro poder de mercado estaria nas mãos do tomador de serviço, já que o prático estaria obrigado à prestação do serviço mesmo



diante da falta de acordo quanto ao preço da contratação (PULA, 2010; OLIVEIRA, C., 2017; PIMENTA, L., 2019; FALCÃO, 2022).

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

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

Além do caráter monopolista e do poder de mercado das entidades de praticagem, a literatura favorável à regulação econômica do serviço de praticagem pontua a atuação da Autoridade Marítima como reforçadora dessas características. Em especial, destacam-se a adoção irrestrita da ERU e a barreira à entrada no mercado de novos prestadores do serviço, caracterizada pelo rigoroso processo seletivo pelo qual os práticos devem passar. A combinação desses dois aspectos aprofundaria ainda mais os traços monopolistas da prestação do serviço de praticagem, em detrimento da livre negociação e favorecendo o aumento dos preços cobrados pelas entidades de praticagem (ESTEVEZ, 2016; MARQUES, 2016; BARBOSA; GUERISE, 2021).

Estudo comparativo entre a praticagem do porto de Santos (SP) e a praticagem dos portos de Valência e Barcelona, na Espanha, descortinou oportunidades de melhoria para o porto brasileiro. A pesquisa realizada identificou que, nos dois portos ibéricos, havia melhor equilíbrio



entre regulação técnica e regulação econômica do serviço de praticagem, com a prática de preços mais módicos. Já no porto de Santos (SP), as lacunas relativas à regulação econômica do setor ocasionaram distorções nos preços dos serviços prestados, corroborando a ideia de que a falta de regulação econômica, de fato, importa na tendência à prática de preços mais elevados pela praticagem do Brasil (VIEIRA *et al*, 2015).

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

6 PREÇOS DA PRATICAGEM

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

A economia do mar, ramo de estudos da ciência econômica que tem ganhado força nos últimos anos, é fortemente vinculada aos valores praticados no contexto do transporte marítimo. Historicamente, o uso econômico do mar é associado ao transporte de mercadorias e pessoas, e não é apenas a tradição que explica essa ênfase no transporte marítimo quando se trata da economia do mar, mas, também, a evolução social, econômica e política das sociedades, que se



tornaram cada vez mais dependentes do comércio pelo mar (CARVALHO, 2018; MARCIAL *et al*, 2021; SANTOS, T., 2021).

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

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

No Brasil, especificamente, cada zona de praticagem constitui um mercado particular, sendo distinta das demais zonas em termos de custos e, também, em termos do poder de barganha detido pelo prestador e pelo tomador do serviço. Os preços cobrados pelo serviço de praticagem



diferem com relação a vários aspectos, como a arqueação bruta do navio (AB), as milhas náuticas ou as horas com práctico embarcado, o calado do navio, a carga transportada, a faina a realizar e outros, como os fatores de risco. Por isso, cada tipo de navio pagará um preço distinto pelo serviço em cada zona de praticagem, havendo grande diferença entre os valores praticados (CEGN, 2008; PINTO *et al*, 2010; OLIVEIRA, C., 2017; SANDER, 2021).

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

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

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão da literatura sobre a regulação do serviço de praticagem no Brasil identifica cinco aspectos principais de discussão: importância do práctico para a segurança da navegação; debate acerca da natureza privada ou pública da praticagem; considerações sobre a regulação técnica; opiniões e expectativas sobre uma possível regulação econômica; e discussão acerca dos preços na contratação do serviço. Da combinação desses cinco aspectos derivam duas linhas de entendimento principais acerca da regulação do serviço de praticagem no Brasil.



A primeira linha de entendimento principal trata a praticagem como atividade de natureza essencialmente privada, associada à ideia de liberdade econômica, em que a interferência estatal deveria ser afastada ou reduzida ao mínimo.

A segunda linha de entendimento principal não descarta a natureza privada da prestação do serviço de praticagem, mas entende que essa prestação se dá em um mercado de concorrência imperfeita, com características de monopólio, o que justificaria a sua regulação pelo poder público.

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

Nessas condições, ocorreria um desequilíbrio de forças em favor do prestador do serviço, consistente nas entidades de praticagem, que são associações privadas de práticos. A regulação econômica, se estabelecida, teria por finalidade compensar os desequilíbrios existentes, assim trazendo estabilidade ao mercado do serviço de praticagem e criando um árbitro imparcial para as discussões entre tomador e prestador do serviço acerca dos preços praticados.

Os diferentes aspectos da discussão acerca da regulação do serviço de praticagem têm sido tratados por projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, que podem levar a alterações substanciais nos atuais padrões de regulação da atividade. Os projetos de lei 757/2022, 4.392/2020 e 1.565/2019, marcam a convergência das duas linhas de entendimento principais sobre o assunto, sendo os dois primeiros favoráveis ao estabelecimento de uma regulação econômica sobre o serviço de praticagem no Brasil e o terceiro contrário a essa mesma regulação.

O projeto de lei 757/2022, em especial, é o que apresenta maior possibilidade de ser aprovado, em detrimento dos demais. A uma porque é oriundo do Governo Federal, tendo sido



elaborado por equipes técnicas ministeriais, superando a fragilidade dos projetos oriundos de iniciativas isoladas de parlamentares. A duas porque conta com a força técnica e institucional do TCU, que tem realizado ações de controle externo específicas sobre o serviço de praticagem.

A revisão de literatura abre espaço, assim, para estudos futuros acerca da regulação do serviço de praticagem, bem como para a discussão acerca dos projetos de lei em andamento no Congresso Nacional. No que se refere, desde logo, ressaltam a importância de se avaliar a efetiva aderência da praticagem do Brasil às exigências da IMO, além do estudo dos riscos que poderiam advir a partir de uma mudança substancial nos atuais padrões de regulação vigentes no Brasil. Quanto à atividade legislativa, como visto, três projetos de lei resumem as principais linhas de entendimento contidas em diversos outros que tramitam ou já tramitaram pelas comissões e consultorias do Congresso Nacional, estando, ainda, a demandar análises e projeções. O quadro a seguir apresenta sugestões para futuros estudos sobre a regulação do serviço de praticagem, sendo essas sugestões, na verdade, apenas uma pequena amostra do universo de questões que ainda podem ser exploradas.

Sugestões para estudos futuros acerca da regulação do serviço de praticagem

Aspectos abordados	Estudo sugerido
Segurança da Navegação	Aderência do serviço de praticagem do Brasil às exigências da Organização Marítima Internacional (IMO)
	Estudos quantitativos acerca da ocorrência de acidentes nas zonas de praticagem do Brasil
	Importância dos Inquéritos Administrativos sobre Acidentes e Fatos da Navegação (IAFN) para o serviço de praticagem
Natureza da Atividade	Componentes híbridos, públicos e privados, na definição da natureza do serviço de praticagem à luz da teoria jurídica
	Estudos comparativos acerca da natureza pública ou privada do serviço de praticagem no Brasil em relação a outros países



	Estudos acerca da natureza pública ou privada do serviço de praticagem em comparação com outros ramos de atividade no Brasil
Regulação Técnica	Capacidade efetiva de a Autoridade Marítima exercer com exclusividade a regulação técnica do serviço de praticagem no futuro
	Processo participativo de geração dos normativos de regulação técnica do serviço de praticagem pela Autoridade Marítima
	Pertinência e adequação das normas do serviço de tráfego de embarcações com relação ao funcionamento do serviço de praticagem
	Estudos comparativos com outros países acerca do processo de concessão dos PEC – <i>Pilot Exemption Certificate</i>
	Estudos comparativos com outros países acerca da efetividade, eficiência e eficácia dos cursos de atualização de práticos (ATPR)
Regulação Econômica	Riscos envolvidos para a atividade de praticagem a partir de uma mudança substancial nos atuais padrões de regulação
	Estudos comparativos com outros países acerca dos métodos e técnicas de regulação econômica do serviço de praticagem
	Estudos sobre métodos e técnicas de regulação do serviço de praticagem em confronto com outros serviços regulados no Brasil
Preços da praticagem	Impacto dos preços do serviço de praticagem na região amazônica em comparação com outras regiões do Brasil
	Preços do serviço de praticagem no Brasil em comparação com países com mesma intensidade de tráfego marítimo
	Transparência na composição dos custos de formação dos preços do serviço de praticagem no Brasil

8 REFERÊNCIAS

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.

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 navío. **Revista Facine 360**, edição 1, p. 07-16, Faculdade de Ciência e Tecnologia do Nordeste (Facine), 2021.

ALMEIDA, C. W. L. Congresso Nacional e regulação do serviço de praticagem: projetos de lei em discussão. **Guia Marítimo**, 26/07/2022, São Paulo, 2022a. Disponível em: <<https://www.guiamaritimo.com.br/especiais/direito-normas-legislacao/congresso-nacional-e-regulacao-do-servico-de-praticagem-projetos-de-lei-em-discussao>>. Acesso em 15 nov 2022.

_____. Controle externo e regulação do serviço de praticagem. **Portos e navios**, 20/06/2022, Rio de Janeiro, 2022b. Disponível em: <<https://portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opinio/artigo-controle-externo-e-regulacao-do-servico-de-praticagem>>. Acesso em 15 nov 2022

_____. **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.

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

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

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

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

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

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

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



BARBOSA, M.; GUERISE, L. Praticagem: a sociedade não pode se limitar apenas à segurança. **Portos e navios**, Rio de Janeiro, agosto, 2021. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/artigos/estudo-e-pesquisa/artigo-atp-praticagem-a-sociedade-nao-pode-se-limitar- apenas-a-seguranca#:>>. Acesso em 8 maio 2022.

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

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

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.

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 - 1808, Página 1 Vol. 1 (Publicação Original).

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

_____. **Decreto Régio de 12 de junho de 1808.** Crêa o logar de Piloto Pratico 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>. Acesso em 20 jul. 2022

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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.

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

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

FOGLIA, E.; VANZAGO, A. **Metodologia e metodi della ricerca**. Castellanza: Università Carlo Cattaneo LIUC, 2011.

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.

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

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



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

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

IMO. International Maritime Organization. **Resolution IMO A 960(23)**. Recommendations on training and certification and operational procedures for maritime pilots Other than deep sea pilots. London, 2004.

JANKOVSKI, R. **Natureza e regime jurídico do serviço de praticagem portuária**. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2015.

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

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

LOPES, T. S. A.; MUMME, N. M.; NOVAES, D. F. C. A importância do serviço de praticagem para o cotidiano portuário, um estudo de sua atuação no porto de Santos. **Processando o saber**, ano 11, n. 11, p. 84-101, eISSN 2179-5150, Faculdade de Tecnologia de Praia Grande, SP, 2019.

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

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

MARQUES L. A. **Direito e nova economia institucional**: um estudo sobre a regulação do serviço de praticagem a partir da eficiência adaptativa. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2016.

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

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.



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.

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

PIMENTA, L. S. Responsabilidade civil do prático: medidas profiláticas à luz do direito comparado, das convenções internacionais e da boa doutrina maritimista. **Revista brasileira de direito civil em perspectiva**, v. 5, n. 2, p. 82-103, e-ISSN 2526-0243, Belém, Jul./Dez., 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

SANDER, N. E. **Proposta de uma sistemática para orientar a formação de tarifas em portos**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2021.

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

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



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

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

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

SILVA, C. S. O. A regulação econômica da atividade de praticagem: marcos normativos e análise de caso sobre as falhas de mercado. **Revista da AGU**, v. 17, n. 2, p. 109-128, Advocacia-Geral da União (AGU), abr./jun., 2018.

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

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

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

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

STJ. Superior Tribunal de Justiça. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL: AgInt no REsp 1701900 RJ 2017/0256529-6. Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/06/2018 RSTJ vol. 251 p. 291. Brasília: STJ, 2018.

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.

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.



UNESP. Universidade Estadual Paulista. Tipos de revisão de literatura. Botucatu: Faculdade de Ciências Agrônômicas / Biblioteca Professor Paulo de Carvalho Mattos, 2015.

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.

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.

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.

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

