

MODELO PARA ENVIO DE CONTRIBUIÇÕES REFERENTE À CONSULTA PÚBLICA Nº 01 /2013

IMPORTANTE: As contribuições que não se tratem de alteração no texto da Metodologia, mas sim de Texto onde constem as contribuições e respectivas justificativas, deverão ser feitas por meio desta ficha. No item EXTRATO, deverá constar uma síntese da Nota Técnica, com no máximo 100 palavras. Esta ficha deverá ser preenchida e enviada para o e-mail cnap.consulta@planalto.gov.br. Todas as contribuições serão avaliadas e respondidas de forma consolidada em relatório específico.

NOME/IDENTIFICAÇÃO: Associação dos Práticos do Estado do Maranhão – APEM (apem@apem-ma.com.br ou gerenciageral@apem-ma.com.br – Rua Montes Altos, número 8, quadra 8 – Quintas do Calhau, CEP 65.072-003, São Luís /MA)
CPF/CNPJ: 10.818.079/0001-16

EXTRATO: Esta Nota Técnica tem como objetivo ampliar e detalhar as contribuições contidas no Modelo 1, encaminhadas conjuntamente com este e-mail.

COMISSÃO NACIONAL PARA ASSUNTOS DE PRATICAGEM- CNAP

CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS- MODELO NOTA TÉCNICA

1) QUANTO À SEÇÃO “O SERVIÇO DE PRATICAGEM”

CONTRIBUIÇÃO 1

O Capítulo 1 da metodologia da CNAP, em seu item 1.1, merece ser acrescido de alguns parágrafos, pois não menciona algumas peculiaridades importantes do serviço de praticagem no Brasil. O texto genérico acaba sendo simplista demais em alguns trechos, não informando ao leitor algumas especificidades do setor que, na verdade, justificam a forma como o mesmo funciona e está estruturado atualmente.

O documento da CNAP diz que:

O serviço de praticagem é constituído por: (a) prático; (b) lancha de prático; e (c) atalaia.

Contudo, a frase acima é insuficiente para que o leitor compreenda o que a mesma significa na prática.

Explica-se. O tomador do serviço de praticagem, quando contrata o serviço, remunera não apenas o prático que assessora o comandante da embarcação a realizar determinada manobra. O armador, na realidade, está remunerando muito mais do que a hora de faina do prático em si. Está pagando por todo um “sistema de praticagem” envolvido em torno da manobra, que engloba o prático, a lancha de prático e a atalaia.

Cada um destes componentes do “sistema de praticagem” é composto, por sua vez, de outros serviços agregados, cada qual tendo o seu custo, suportados integralmente pelas associações e/ou empresas de práticos. Ademais, os valores englobam serviço noturno, domingo, feriado, insalubridade, periculosidade e tributos. Estão excluídos serviços de balizamento, de rebocadores e de transporte de cabos de amarração de navios.

É preciso ficar claro, portanto, que, no Brasil, o serviço de praticagem compreende não apenas o trabalho do prático responsável pela manobra, mas também os custos e serviços relacionados com o transporte do prático (lancha), assim como os custos e serviços relacionados com a atalaia. Em Hamburgo e São Petersburgo, por exemplo, toda a infraestrutura é mantida pelos governos, ao contrário das praticagens brasileiras, que são autossustentáveis.

As características da praticagem exigem mais do que a simples navegação. As peculiaridades desse serviço levam, inclusive, o serviço de praticagem a atuar como coordenador do fluxo de entrada e saída de embarcações. Na prática, a sala de controle (atalaia) faz o papel de VTS (*Vessel Traffic System*) do porto devido à carência gerencial do sistema portuário brasileiro. São as atalaias que coordenam e orientam os terminais, navios, rebocadores e Agências Marítimas sobre como proceder, com sucesso, na entrada e saída dos portos. São as atalaias que coordenam todo o posicionamento dos navios nas áreas de fundeio. Com frequência, navios acionam as praticagens para pedir as mais diferentes orientações, inclusive pedidos de socorro em caso de tripulantes doentes.

De certa forma, as atalaias fazem o papel do Poder Público ao verificar antecipadamente a situação dos navios, questioná-los sobre a sua posição na área de fundeio e, até mesmo, quanto à rota que estão traçando,

alertando-os, inclusive, sobre estarem em rumo de colisão. Com efeito, as atalaias funcionam, na prática, como uma espécie de torre de controle do tráfego de entrada e saída dos portos/terminais brasileiros.

2) QUANTO À SEÇÃO “PROBLEMA IDENTIFICADO”

CONTRIBUIÇÃO 2

O Capítulo 2 da metodologia da CNAP merece ser retificado quanto à seguinte frase, contida na página 12 do documento:

Entre os requisitos afetos à questão da segurança [da navegação] no Brasil, podem ser citados: [...] (iii) a lotação de práticos por cada ZP, **limitando a entrada de profissionais no mercado**; entre outras. (grifo nosso)

Da maneira como está escrita, sem ser mais bem explicada, a frase passa uma imagem negativa e errônea do que ocorre no mercado de praticagem, induzindo o leitor a concluir que a limitação da entrada de novos práticos no mercado é algo completamente discricionário e injustificado por parte da DPC/Marinha, o que não procede, pelas razões a seguir explicitadas.

Como bem trata o documento da CNAP, a atividade de praticagem tem como objetivo principal **garantir a segurança da navegação, a preservação da vida humana e a prevenção de impactos ambientais**. Isso acontece porque a função do profissional de praticagem é a de auxiliar o capitão da embarcação que chega ao porto a atracar o navio no cais. A mesma operação é feita no sentido inverso, quando o navio deixa o porto. O práctico, diferentemente do comandante, é o profissional treinado para manobrar o navio, com segurança, **muito próximo a obstáculos**, trabalhando com riscos residuais inerentes à atividade que realiza. A importância do serviço de praticagem, em todo o mundo, está no **gerenciamento dos riscos inerentes à navegação em águas restritas**.

Assim, para cumprir os fins acima a que se destina, é imprescindível a capacitação técnica de excelência dos profissionais de praticagem, uma vez que a navegação em águas restritas demanda grande habilidade de navegação e conhecimentos específicos sobre o local onde as manobras são realizadas. Portanto, antes de se tornar práctico, é necessário percorrer trajeto profissional longo e específico.

Inicialmente, necessita-se aprovação em Processo Seletivo à categoria de Praticante de Prático, sendo que, apenas para participar do processo seletivo, é necessário cumprir diversos requisitos, cujos principais seriam:

- (i) Ser brasileiro (ambos os sexos), com idade mínima de 18 anos;
- (ii) Possuir curso de graduação (nível superior: bacharelado, tecnologia ou licenciatura) oficialmente reconhecido;
- (iii) Ser aquaviário da seção de convés ou de máquinas e de nível igual ou superior a quatro, Prático ou Praticante de Prático; ou pertencer ao grupo de amadores, no mínimo na categoria de Mestre-Amador, inclusive conforme a correspondência com as categorias profissionais estabelecida nas “Normas da Autoridade Marítima para Amadores, Embarcações de Esporte e/ou Recreio e para Cadastramento e Funcionamento das Marinas, Clubes e Entidades Desportivas Náuticas” (NORMAM-03/DPC).

Depois de aprovado, o agora Praticante de Prático habilitar-se-á como Prático efetivamente somente se concluir, com avaliação satisfatória, um programa de treinamento denominado Programa de Qualificação do Praticante de Prático e se for aprovado no Exame de Habilitação para Prático.

É importante mencionar que cada praticante de prático realizará o programa de treinamento em **uma única Zona de Praticagem**, com duração mínima de 12 e máxima de 15 meses, e que será aquela para a qual o praticante de prático foi designado ao final do processo seletivo, considerando sua classificação final na seleção e suas opções de ZP indicadas quando de sua inscrição.

Assim, o praticante de prático é treinado para atuar em apenas uma região (*think sunk*). Isso ocorre devido à necessidade de se ter um alto nível de conhecimento a respeito das condições de navegação, sendo necessário um treinamento prático e *in loco* de, no mínimo, 12 meses.

Apenas após a conclusão satisfatória do programa de treinamento e posterior aprovação no Exame de Habilitação, o agora prático (e não mais praticante de prático) estará habilitado para atuar apenas e

unicamente naquela ZP para a qual anteriormente realizou o programa de treinamento específico e respectivo Exame de Habilitação.

Assim sendo, a lotação de práticos se dá por cada ZP unicamente porque o praticante de prático realizou seu programa de treinamento e respectivo Exame de Habilitação em apenas uma ZP. Se a lotação não fosse por ZP, a segurança da navegação, a preservação da vida humana e a prevenção de impactos ambientais estariam comprometidas, e o fim primeiro da atividade da praticagem não seria cumprido. **A lotação de práticos por cada ZP é, portanto, condição *sine qua non* para a garantia da segurança da navegação e de um serviço de praticagem de qualidade.**

3) QUANTO À SEÇÃO “METODOLOGIA DE PRECIFICAÇÃO E ACOMPANHAMENTO”

CONTRIBUIÇÃO 3

A primeira crítica à metodologia de precificação refere-se ao item 1.2. da Etapa 1 da metodologia, constante em sua página 24:

1.2. Estimação dos custos operacionais de uma Estrutura Inicial de Referência (EIR)

Essa estimativa será feita considerando-se o investimento necessário para a operação da praticagem na ZP (itens de custo constantes no Anexo 1). O investimento necessário deve ser distribuído ao longo de sua vida útil, permitindo que sejam então determinados os custos operacionais da EIR.

A CNAP não se manifestou sobre como este levantamento de custos e investimento da ZP ocorrerá para o caso de uma ZP com mais de uma empresa. A maioria das ZPs possui apenas uma empresa de praticagem, porém é preciso saber como proceder com os custos para os poucos casos nos quais a ZP possui mais de uma empresa.

Nesse sentido, considerando que serão elaboradas planilhas de precificação para cada uma das 22 ZPs e não para cada empresa, em respeito à obrigatoriedade da escala de rodízio único e da execução de um número mínimo de manobras para a manutenção da habilitação de prático, sugere-se desde já que a CNAP esclareça em sua metodologia que o levantamento dos custos operacionais considerará os custos e investimentos de todas as empresas de praticagem existentes na ZP.

Somente considerando a totalidade dos custos, os preços serão suficientes para remunerar adequadamente os gastos e investimentos incorridos em cada ZP. Caso na elaboração das planilhas de precificação não forem considerados os custos de todas as empresas de praticagem existentes, o próprio objetivo regulatório da viabilidade financeira do ofertante, corretamente apontado pela CNAP em sua proposta, ficará comprometido, os preços cobrados não cobrirão os custos e os ofertantes não conseguirão corresponder às suas obrigações de investimento e qualidade dos serviços. E, qualquer problema de qualidade aumentaria os riscos de acidentes e/ou incidentes o que refletiria diretamente no aumento de fretes e seguros marítimos, impactando negativamente os exportadores e importadores brasileiros.

Outro ponto relacionado com o levantamento dos custos e que precisa ser detalhado pela CNAP em sua metodologia diz respeito à forma como os investimentos da ZP devem ser distribuídos ao longo de sua vida útil.

Como as empresas e associações de Praticagem já se encontram em funcionamento e com capital investido, a CNAP corretamente determina que “O investimento necessário deve ser distribuído ao longo de sua vida útil, permitindo que sejam então determinados os custos operacionais da EIR”. A CNAP, contudo, não esclarece se será adotado o valor de compra do ativo na época de sua compra, dividido pela sua vida útil, ou se será necessário uma avaliação do valor comercial do ativo hoje, bem como uma análise de sua vida útil restante, para se obter, então, o valor que será considerado para o cálculo do custo operacional.

Considerando-se as duas opções acima, a segunda delas é a mais adequada, pois permite auferir com precisão o valor dos ativos hoje, inclusive considerando reparos e *upgrades*, caso existam, o que não seria possível com uma simples avaliação do valor do ativo na época de sua compra.

CONTRIBUIÇÃO 4

A crítica mais relevante se refere ao fato do regulador utilizar como parâmetro para o cálculo do *price cap* um *benchmark* internacional. Numa primeira análise, parece perfeitamente razoável comparar os preços da praticagem brasileira com os praticados em outros países. Contudo, o uso desta ferramenta exige alguns cuidados, sobretudo no tocante à escolha do *benchmark*. Caso a seleção do *benchmark* seja inadequada, e a melhor prática escolhida seja incompatível e incomparável com a Estrutura Inicial de Referência, o processo de sua implementação estará completamente fadado ao insucesso.

Apesar da metodologia de precificação proposta pela CNAP ter por base o uso da ferramenta *benchmarking*, esta última pouco ou quase nada tratou sobre como a aplicação deste instrumento dar-se-á para a formação dos preços de praticagem no Brasil. Especificamente quanto à escolha do *benchmark* (item 2.1 da página 25), a CNAP menciona que:

A partir de estudos internacionais, deve ser identificada uma Região de Referência (RR) [...]

A única conclusão a que se pode chegar com a oração acima é que a identificação da chamada “Região de Referência” (*benchmark*) dar-se-á a partir de estudos internacionais. Contudo, a CNAP não detalha quais seriam os critérios que fundamentariam a eleição do *benchmark* dentro de tais estudos. Assim, considerando a importância da escolha do *benchmark* para o sucesso do processo de implementação desta ferramenta e a ausência de detalhamento por parte da CNAP sobre como se daria tal seleção para o caso das ZPs brasileiras, prejudicada está a avaliação da metodologia de precificação sugerida pela Comissão. Isso porque, dependendo do critério de escolha da CNAP, o *benchmark* poderá, como visto acima, ser inadequado e, portanto, incompatível e incomparável com a Estrutura Inicial de Referência, comprometendo a metodologia da CNAP como um todo.

Evidentemente que, por se tratar de uma metodologia e não de sua implementação, não cabia a CNAP, neste momento, identificar o *benchmark* (Região de Referência) propriamente dito. Contudo, o(s) critério(s) de escolha do mesmo é(são) imprescindível(is) para compreender a intenção da CNAP e avaliar se o *benchmark* será ou não compatível com a Estrutura Inicial de Referência.

Ainda sobre este assunto, convém desde já apontar quais critérios de escolha acreditamos serem adequados para o caso da regulação dos preços de praticagem.

Considerando o propósito de regular o preço máximo do serviço de praticagem no Brasil, o *benchmark* escolhido deverá oferecer um serviço de praticagem similar ao da ZP nacional. Apenas serviços relativamente similares podem ser comparáveis entre si no que tange aos preços praticados. Serviços de praticagem distintos naturalmente terão preços diferentes e uma tentativa de aproximar seus preços poderá comprometer a qualidade do próprio serviço da ZP regulada, uma vez que se trata de serviço distinto do oferecido pelo *benchmark*, o que interfere diretamente no preço cobrado. Como em todo setor, regulado ou não, serviços simples requerem preços mais modestos e serviços complexos requerem preços mais robustos.

Como a identificação de serviços de praticagem similares é requisito essencial para uma posterior comparação adequada dos preços de tais serviços, será necessário que a CNAP determine um *benchmark* internacional para cada uma das ZPs brasileiras. O importante, como visto, é encontrar um local no mundo no qual os serviços de praticagem sejam suficientemente parecidos com o da ZP nacional, possibilitando, num segundo momento, a comparação de preços. E, para aumentar as chances de uma identificação correta, cada ZP nacional deverá ser considerada separadamente, cada qual com as suas particularidades, e todos os países do mundo que tenham praticagem deverão ser considerados para a busca do *benchmark* adequado.

Portanto, pelos motivos acima, sugere-se que a identificação da chamada “Região de Referência” ocorra para cada uma das ZPs nacionais e que os estudos de *benchmarking* internacional tratem de escolher uma ZP (porto) internacional onde sejam executadas manobras de praticagem similares a da ZP brasileira.

Considerando a natureza dos serviços de praticagem, os critérios para avaliar se tais serviços são suficientemente semelhantes entre si seriam os seguintes:

- 1) **Porte dos navios manobrados:** a maior arqueação bruta da ZP nacional e da RR deverá ser a mesma. A ideia é a que a ZP nacional e o *benchmark* trafeguem navios de mesmo porte. Este critério é facilmente verificado tomando-se o maior navio manobrado na ZP brasileira e verificando quais os portos destino de tais embarcações.
- 2) **Amplitude máxima de maré:** a ZP nacional e a RR deverão ter amplitude máxima de maré semelhante e, conseqüentemente, similar intensidade de corrente de maré. Este critério é

facilmente verificado e deve ser considerado, pois a corrente de maré influencia diretamente na complexidade das manobras, elevando o risco das mesmas;

3) Existência de manobras em espaços confinados: a ZP nacional e a RR deverão manobrar embarcações em espaços confinados (obstáculos muito próximos ao entorno do navio), com alto risco de incidentes/acidentes. Este critério é facilmente verificado e deve ser considerado, pois manobras realizadas em espaços confinados (em canais estreitos, muito próximas a ilhas e altos fundos, etc.) são mais complexas, elevando o risco das mesmas;

4) Manobras em “janelas restritas de maré”: a ZP nacional e a RR deverão executar manobras em janelas restritas de maré, o que eleva a complexidade e o risco das mesmas, concentra as manobras no mesmo horário e obriga a permanência de um número maior de práticos na escala de rodízio. Este critério é facilmente verificado.

Assim, nossa proposta é que os 4 critérios objetivos acima sejam analisados pela CNAP para a escolha do *benchmark* internacional de cada uma das 22 ZPs brasileiras. Eles garantirão similitude suficiente entre as manobras de ambas as praticagens para que, num segundo momento, possam ser comparadas quanto ao preço que praticam.

Contudo, devido à extrema importância de se escolher acertadamente o *benchmark*, a metodologia deve também considerar a possibilidade de não encontrar um *benchmark* no qual se verifiquem os 4 critérios de similaridade indicados acima. Como explicado anteriormente, a escolha inadequada do *benchmark* incorre na comparação entre duas ZPs incompatíveis e incomparáveis, levando ao insucesso da implementação da metodologia como um todo, impactando negativamente nos serviços de praticagem.

Assim, para evitar que isso ocorra, deverá ser incluído na equação para a determinação do preço médio padrão (*price cap* referencial) um multiplicador que reflita as especificidades da ZP em questão, caso tais especificidades não se verifiquem no *benchmark* escolhido.

A ZP-04, por exemplo, realiza manobras extremamente complexas e é natural que serviços mais complexos operacionalmente reflitam em preços de serviços mais robustos, o que ocorre em qualquer setor, regulado ou não.

A Baía de São Marcos possui as seguintes condições naturais: amplitudes de marés de mais de seis metros; correntes de marés de mais de seis nós; existência de grandes bancos de areia localizados ao lado do canal natural de acesso aos Terminais; ventos que sempre sopram da direção N/NE ou NE, com velocidades que chegam a alcançar mais de 30 nós de velocidade entre julho e dezembro; vórtices de correntes junto aos píeres; elevadas profundidades que permitem aos maiores navios graneleiros do mundo demandarem os Terminais Portuários de São Luís.

As forças resultantes das correntes de marés de mais de seis nós e fortíssimos ventos exigem uma elevadíssima capacidade técnica para a realização das manobras. As correntes são tão fortes em São Luís que o práctico necessita permanecer trabalhando, dentro do navio, até a conclusão total da amarração que, no caso de navios Valemax, leva de 2 a 3 horas.

Ao longo dos anos foram realizados estudos circunstanciados pela praticagem da ZP-04, inclusive com o auxílio de simuladores físicos e matemáticos, permitindo ampliar o tempo e a quantidade das “janelas de manobra” e, também, contribuindo para o aumento da produtividade dos Terminais Portuários e para o desenvolvimento econômico da área, sem descuidar da segurança da navegação e do meio ambiente.

Os navios que atracam em São Luís são os maiores do mundo, destacando-se os supergraneleiros Valemax, com calados de 23 metros, utilizados pela Vale para o transporte de minério de ferro.

Os Valemax possuem de 380.000 a 400.000 dwt de porte, 360 a 362 metros de comprimento e 65 metros de largura, com capacidade 2,3 vezes maior que os navios *Capesize*. Estão entre os maiores navios atualmente em serviço no mundo. Cabe ressaltar, ainda no tocante aos Valemax, a entrada em operação do Píer IV Sul do TMPM no primeiro semestre de 2013. Este novo píer, projetado especificamente para atender a esta classe de navio, apresenta um desafio grandioso em termos técnicos para a praticagem da ZP-04, uma vez que não é protegido por quebra-mares como os demais e estará constantemente sujeito às fortíssimas correntes de maré da área. Para o futuro, já se encontra em projeto o Píer IV Norte, com condições de operação ainda mais severas do que as do Píer IV Sul.

São pouquíssimos os portos do mundo que recebem os Valemax, sendo que, no Brasil, apenas Tubarão e Ponta da Madeira trafegam este tipo de navio. Ao fim de 2013, segundo a Vale, serão 35 navios com

capacidade de 400 mil toneladas disponíveis para realizar o transporte de minério de ferro - 19 próprios e 16 afretados pela Vale em contratos de longo prazo.

Ainda que a praticagem do Porto de Roterdã, na Holanda, manobre os mesmos navios Valemax e trafegue em espaços confinados, ela não se depara com a mesma amplitude de maré e correntes e muito menos realiza manobras em *tidal window*. O Porto de Roterdã raramente possui amplitudes de maré com mais de 2 metros.

Para se ter uma ideia, os comandantes de navios chegam a São Luís apreensivos, devido às severas condições naturais locais. Apesar disso, os acidentes são raríssimos. Não houve qualquer participação de práticos em nenhum dos grandes acidentes/incidentes que ocorreram na área.

As dificuldades de atracação e desatracação em São Luís são apontadas inclusive pela Autoridade Portuária de Itaquí, em seu Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (2009):

O principal fator de interferência na realização de manobras são as correntes que atuam em Itaquí, podendo, em geral, atingir até 6 nós, mas o fato é que **definir direções ou sentido é tarefa altamente complicada**. Os mapeamentos realizados são capazes de definir razoavelmente a corrente superficial no canal de acesso ao porto. Além disso, **as informações sobre correntes são apenas pontuais, uma vez que seu comportamento depende de muitas variáveis combinadas simultaneamente: horário, profundidade, vento, etc.** Assim, **a questão da avaliação das correntes na realização das manobras portuárias em Itaquí é dependente quase que totalmente da equipe de praticagem**, e não está relatada em manuais ou instruções de manobra. (grifo nosso)

Por essas razões, as manobras realizadas pela praticagem de São Luís são de elevada complexidade operacional.

Assim, para evitar que a escolha do *benchmark* seja inadequada e as especificidades da ZP brasileira sejam desconsideradas, deverá ser incluído na equação para a determinação do preço médio padrão (*price cap* referencial) um multiplicador que reflita aquelas especificidades que não se verificarem no *benchmark* escolhido.

Poder-se-ia argumentar que o nível de singularidade da ZP (*Fator k*) estaria contemplado no *Fator Q* de qualidade. Contudo, tais multiplicadores representam características completamente distintas, apesar de

ambas precisarem ser consideradas na precificação visto que impactam diretamente no preço cobrado pelo serviço.

Segundo a própria CNAP, a metodologia proposta deve observar o atendimento dos requisitos de qualidade definidos pelo Poder Público (ente regulador). A qualidade está relacionada, em linhas gerais, pela confiabilidade, disponibilidade e segurança. Ao escolher um modelo de regulação econômica baseado no *price cap* que tende a impactar negativamente os investimentos da empresa regulada, a CNAP, para contrabalancear isso, prevê o estabelecimento de requisitos de qualidade que deverão ser cumpridos pela empresa regulada.

Para tanto, inclui em sua equação o *Fator Q*, maior ou igual a zero e que será calculado a partir de indicadores de acidentes e tempo de atendimento do navio pelo práctico, entre outros. Observa-se, portanto, que conforme a ZP ofereça serviços de elevada qualidade, com poucos incidentes e imediato atendimento dos navios, maior será o preço a ser cobrado. Este fator, contudo, é variável ao longo do tempo, podendo ser aumentado, caso haja um ganho de qualidade, ou mesmo diminuído, caso o nível de qualidade caia.

Por sua vez, o *Fator k* proposto representa o nível de singularidade da ZP e interfere diretamente na complexidade dos serviços/manobras prestados, impactando diretamente no preço praticado. Não está relacionado com a qualidade do serviço, mas sim com as características de complexidade da ZP. Duas ZPs distintas poderão ter o mesmo fator de qualidade com pontuação máxima e, ao mesmo tempo, ter níveis de complexidade distintos. Ademais, diferentemente do que ocorre com a qualidade, o *Fator k* é constante e não varia com o tempo, pois está diretamente atrelado às características singulares da ZP (porte dos navios manobrados; amplitude máxima de maré; existência de manobras em espaços confinados; e manobras em janelas restritas de maré).

O *Fator k* precisa necessariamente ser considerado na precificação, pois a praticagem que enfrenta manobras de elevado nível de complexidade está não apenas sob risco e periculosidade maiores, como também é a responsável por viabilizar uma economia em investimentos de capital e um ganho de produtividade para todos os que dependem deste serviço, sem o qual a atividade portuária de carga e descarga não ocorreria.

Explica-se. Ao atuar em janelas de manobra, por exemplo, a ZP-04 se capacita e se organiza tecnicamente para realizar, sem descuidar da segurança, o maior número de manobras possível na mesma janela, o que representa um ganho de produtividade considerável ao comércio exterior nacional, pois perder uma janela

de manobra significará horas de espera do navio e não operação no terminal, ou seja, aumento dos custos e perda de produtividade.

O cancelamento de uma manobra da ZP-04 em uma determinada janela de maré pode gerar um atraso entre seis e doze horas, dependendo da situação, implicando em perdas irre recuperáveis para os Terminais e para a nossa economia. Ademais, o prejuízo decorrente de uma manobra que deixou de ser realizada não se refere apenas à carga que deixou de ser exportada. Devemos acrescentar, ainda, a perda na cadeia logística, o aumento dos custos de sobrestadia (*demurrage*), etc.

Embora seja um pouco difícil de mensurar, a tonelada de minério de ferro custa atualmente cerca de US\$ 160,00. Considerando que a capacidade nominal de carregamento no Píer 1 de Ponta da Madeira é de 16.000 toneladas por hora, uma hora de atraso na operação deste píer representaria uma perda aproximada de nada menos que US\$ 2,5 milhões.

Ao expandir o espaço de segurança das operações de navios e de portos, seja manobrando mais navios na janela ou ampliando-a, a praticagem da ZP-04 viabiliza oportunidades que de outro modo estariam fora do alcance da infraestrutura marítima portuária local.

Nesse sentido, o crescimento contínuo no porte dos navios que escalam em São Luís é viabilizado pelo trabalho dos práticos que, apesar das condições adversas locais, se capacitam tecnicamente para manobrar navios cada vez maiores.

CONTRIBUIÇÃO 5

Apesar da CNAP não ter abordado detalhadamente sobre a aplicação da sua metodologia, tendo apenas mencionado que haverá uma sistemática de acompanhamento regulatório após a implementação da metodologia, a APEM, enquanto entidade diretamente afetada pela aplicação da mesma pela CNAP vem, desde já, manifestar-se juridicamente acerca da legalidade da aplicação da metodologia sobre os contratos atualmente em vigor, pactuados livremente entre praticagem e armadores, em conformidade com o art. 6º do Regulamento de Segurança de Tráfego Aquaviário (RLESTA), dispositivo legal que amparou a livre negociação dos preços da praticagem entre práticos e armadores até 6 de dezembro de 2012.

A regulação econômica de preços da CNAP se propõe a intervir nos preços máximos dos serviços de praticagem em cada Zona de Praticagem. Porém, como as empresas e associações de praticagem já se encontram em funcionamento há décadas, possuindo contratos de prestação de serviços em vigor, a aplicação da metodologia da CNAP deverá, necessariamente, respeitar os mencionados contratos.

Frisa-se que, no caso da ZP-04, tais contratos vêm sendo celebrados por livre acordo entre as partes há mais de 20 (vinte) anos.

Acima das normas legais estão os princípios de Direito – sobre os quais se erige todo o sistema jurídico. E, entre estes princípios, aplicam-se ao caso em exame: a) o princípio da hierarquia das leis; e b) o princípio do respeito ao ato jurídico perfeito.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXVI, estabeleceu que:

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

O Decreto nº 7.860/2012 está hierarquicamente abaixo da Constituição Federal. Desse modo, o art. 1º do referido ato federal não pode modificar o princípio constitucional supramencionado, razão pela qual prescinde de qualquer discussão a supremacia do princípio constitucional da salvaguarda do ato jurídico perfeito sobre tal norma posta à análise.

Portanto, a regulação de preços de praticagem produzirá efeitos apenas para os futuros contratos. Ocorrendo de forma diversa, deverá ser declarada a inconstitucionalidade do ato normativo da Marinha que determinar a fixação de preços também para os contratos atualmente vigentes.

CONTRIBUIÇÃO 6

A visão de mercado sobre o serviço de praticagem brasileiro, caracterizando-o como um monopólio com correspondente poder de mercado capaz de constranger até os armadores internacionais, trata-se, na verdade, de uma premissa equivocada.

Nesse sentido, a imposição de preço máximo para o serviço de praticagem no Brasil, via regulação, tendo por fundamento um suposto poder de mercado exercido, isoladamente em cada Zona de Praticagem, pelos práticos sobre seus tomadores de serviço – basicamente, armadores nacionais e, principalmente, internacionais – é, no mínimo, dadas as peculiaridades deste mercado, temerária, posto partir de uma visão equivocada de mercado e, a partir disso, talvez, enveredar-se por uma metodologia simplista, que venha a se orientar muito mais por um *benchmark* supostamente adequado, do que pelas especificidades intrínsecas a cada Zona de Praticagem em particular.

Soma-se a isso uma, aparentemente, total omissão quanto à análise dos impactos provenientes das características das rotas marítimas que atendem o comércio exterior brasileiro, sobre os altos custos logísticos deste comércio, debitando-se parcela destes à conta do serviço de praticagem, via preço deste serviço, preço este que é específico em cada Zona de Praticagem.

Desconsidera-se, por exemplo, um fator importantíssimo na determinação de tais custos logísticos, que é o caráter “pinga-pinga” (parando de porto em porto, diferentemente das rotas com um *hub port*) das rotas que atendem a costa atlântica da América do Sul, onde as embarcações operam de porto em porto, da costa nordeste do Brasil a Buenos Aires, tanto na vinda como na volta, para a América do Norte, Europa ou Ásia.

À exceção da maioria das embarcações graneleiras, como aquelas que transportam minério de ferro a partir do terminal Ponta da Madeira, no Maranhão, por exemplo, as demais embarcações, conteneiras principalmente, operam geralmente em não menos que cinco ou seis portos, tanto na ida como na volta, exigindo para cada operação portuária os serviços de praticagem. O que, objetivamente, deveria impor consideração sobre dois conceitos distintos: “Custo Total de Praticagem”, para o tomador de serviço e, “Preço do Serviço de Praticagem”. No Brasil, ainda que o “Preço do Serviço de Praticagem” se situasse, em cada Zona de Praticagem, abaixo dos padrões internacionais, o “Custo Total de Praticagem” seria apreciável, em função das características das rotas que, em última análise, são derivadas do padrão de comércio exterior brasileiro, que não induz à constituição de um *hub* portuário.

E se o “Preço do Serviço de Praticagem” impacta o Frete Marítimo, o “Custo Total de Praticagem” impacta muito mais. Não considerando este contexto, a visão e o objetivo da CNAP e de sua metodologia, não implicarão necessariamente em redução significativa do “Custo Total da Praticagem”, a que os armadores, sobretudo os internacionais, estão submetidos na costa atlântica da América do Sul, de forma que não impactarão em uma redução do Frete Marítimo a que está submetido o comércio exterior brasileiro.

Particularmente quanto à ZP-04, que abrange o porto e terminais privados de São Luís/MA, viu-se que a mesma se caracteriza por ampla dificuldade e risco de navegação em sua área de operação. Não obstante, o ambiente comercial daquela ZP, justamente onde mais se poderia inferir uma forte presença de poder de mercado, mostra-se equilibrado e gozando de plena estabilidade, não implicando seja em ações judiciais ou mesmo em arbitramento de preço junto à Autoridade Marítima.

Sobre o tema, é importantíssimo ressaltar, que o próprio CNNT/CENTRONAVE firmou, recentemente, acordo com a ZP-04, estando plenamente de acordo com os preços praticados pela praticagem maranhense.

Enfim, quanto ao chamado Custo Brasil, a sua redução se dará somente pelo aumento de produtividade em toda a cadeia logística envolvida. Não será reduzindo simplesmente o preço da praticagem, por força de regulação, que necessariamente ocorrerão ganhos de escala e redução geral de preços, em especial, do frete marítimo, componente considerável dos custos logísticos de uma operação de comércio marítimo internacional. Pode acontecer até o aumento de preços (por conta de aumento nos seguros marítimos) e de custos na área portuária, onde a praticagem tem feito parte da solução e não dos problemas.

Por derradeiro, pode-se afirmar que medidas intempestivas, nascidas de premissas carentes de fundamento e, viabilizadas por metodologia simplista, podem, antes de qualquer coisa induzir sim, a uma desestruturação dos serviços de praticagem no Brasil, sem, contudo, atingir aos objetivos originalmente propostos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29.mar.2013.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.860, de 06 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7860.htm>. Acesso em: 18.mar.2013.

_____. Presidência da República. Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2596.htm>. Acesso em: 19.mar.2013.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19537.htm>. Acesso em: 18.mar.2013.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 30.mar.2013.

COMISSÃO NACIONAL PARA ASSUNTOS DE PRATICAGEM (CNAF). ***Proposta de Metodologia de Regulação de Preços do Serviço de Praticagem***. Março, 2013.

ESCOLA POLITÉCNICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Centro de Estudos em Gestão Naval (CEGN). ***Análise de estrutura operacional, de custos, e recursos de uma Associação de Praticagem no Brasil e comparação do desempenho e dos modelos com casos internacionais***. São Paulo. USP, 2008.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. FGV Projetos. ***Análise da competitividade internacional dos Valores Cobrados pelos Serviços de Praticagem no Porto de Santos***. Rio de Janeiro. FGV, 2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE). ***Parecer nº 06180/2005/DF COGDC/SEAE/MF***. Parecer, SEAE, Brasília, 2005.

PINDYCK, R.S; RUBINFELD, D.L. ***Microeconomia***. São Paulo, 2012.