

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 020.789/2023-8 [Apenso: TC 007.916/2023-0]
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários

SUMÁRIO: RELATÓRIO DA AUDITORIA OPERACIONAL. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). SERVIÇOS PORTUÁRIOS DE TRANSPORTE DE CONTÊINERES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA DEFINIÇÃO DE SERVIÇOS E EM CRITÉRIOS DE COBRANÇA. NECESSÁRIOS APRIMORAMENTOS NA AVALIAÇÃO DE PREÇOS E IDENTIFICAÇÃO DE PRÁTICAS ABUSIVAS. FALTA DE INDICADORES DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir o relatório de auditoria elaborado na Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária, que contou com o endosso dos dirigentes daquela área deste Tribunal (peças 133-135):

“1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional para avaliar a regulação e a fiscalização exercida pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) de forma a promover a adequada prestação do serviço portuário de carga transportadas em contêineres. Os achados de auditoria tratados a seguir têm sido objeto de frequentes demandas no âmbito administrativo: na Antaq, no TCU e no Cade; bem como de numerosas ações judiciais. Buscou-se delimitar o foco da auditoria para questões relevantes, com o objetivo de propor ações que possam contribuir efetivamente para melhorar a regulação setorial, conferir maior segurança jurídica e alcançar ganhos de eficiência, com consequente redução do custo Brasil.

1.1. Objetivo e escopo da auditoria

2. A figura 1, seguinte, sintetiza o objetivo de auditoria. O escopo da auditoria abrange o serviço de transporte aquaviário de longo curso de cargas em contêineres.

Figura 1 – Objetivo e questões de auditoria

Objetivo: Contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização da Antaq quanto à prestação adequada dos serviços de transporte e de movimentação de cargas em contêineres.

Questão 1: O arcabouço normativo existente assegura a prestação adequada dos serviços portuários, em especial quanto aos temas THC, SSE, DSA e armazenagem?

Questão 2: A atuação da Antaq, por meio da fiscalização e do controle, promove a prestação adequada do serviço de transporte aquaviário de cargas em contêineres, em especial quanto à dimensão da modicidade?

1.2. Critérios

3. Cada achado e seus subtemas possuem critérios próprios de auditoria, a matriz de achados relaciona os critérios com as constatações. Podem-se citar alguns critérios que se aplicam como orientadores da análise efetuada no curso dos trabalhos: a Lei 12.815/2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; a Lei 10.233/2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de

Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes; e a Instrução Normativa SRF 248/2002, que dispõe sobre a aplicação do regime de trânsito aduaneiro.

1.3. Metodologia

4. *Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com o Manual de Auditoria Operacional, desenvolvidos pelo TCU.*

5. *Cumprir registrar que, no início da fiscalização, foram realizados amplos estudos de revisão bibliográfica de trabalhos elaborados pela Antaq, Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), assim como dos processos tratando do tema no âmbito do TCU, além de análise de **benchmarks** internacionais.*

6. *Buscou-se, no decurso dos trabalhos, sobretudo a escuta de diversos **players** do mercado: usuários, operadores portuários e suas associações, por meio da realização de entrevistas **on line** e visitas técnicas às instalações portuárias e aos recintos alfandegados. Além disso, realizou-se ampla troca de informações com especialistas do mercado e com entidades governamentais com atuação relevante no setor.*

7. *Foram realizados dois painéis de referência contando com participação interna do TCU – Unidade Técnica e representantes de alguns Gabinetes dos Ministros, e com representantes do setor. Nessas ocasiões debateu-se sobre a matriz de planejamento e sobre a matriz de achados.*

8. *Optou-se, na presente auditoria, por realizar as visitas técnicas ainda na fase de planejamento, logo após o trabalho inicial de revisão bibliográfica, a fim de entender em campo a operação portuária e ratificar a relevância dos temas selecionados inicialmente. Foram visitados dois terminais portuários e um recinto alfandegado secundário no Porto de Santos; um terminal portuário e um recinto alfandegado secundário no Complexo Portuário de Itajaí.*

9. *Desde o início da auditoria, foram realizados os seguintes procedimentos de coleta de dados: revisão bibliográfica; estudo da legislação e da regulação, ofícios de requisição de informações para a Antaq e Receita Federal do Brasil (RFB); entrevistas com gestores da Antaq, Cade e Receita Federal; obtenção de informações e dados junto a especialistas e consultores atuantes no setor; conversas com representantes de terminais arrendados e de usuários dos serviços portuários, assim como com grandes usuários individuais; além de pesquisas sobre as práticas internacionais do setor portuário.*

10. *Seguindo a matriz de planejamento, apresentada e validada em painel de referência, e a partir dos estudos realizados e da análise de todas as informações e evidências obtidas, a equipe de auditoria elaborou a matriz de achados e, para validação prévia do trabalho, realizou painel de referência em 23/5/2024. Nesta ocasião, foram expostos os dois achados e os subtemas de cada um deles. Os participantes puderam se manifestar acerca de cada achado e foram colhidas críticas e contribuições, as quais serviram de subsídios adicionais para o aperfeiçoamento da matriz de achados e elaboração deste relatório.*

1.4. Limitações impostas à presente auditoria

11. *Predomina no setor aquaviário marítimo a liberdade econômica e sigilo de informações comerciais entre os participantes, que operam em escala global. Isso acarreta elevada assimetria de informações entre o mercado e a agência reguladora, o que, por consequência, impactou a obtenção de informações disponíveis para a avaliação da auditoria.*

12. *Constatou-se que há relevante controvérsia em relação ao serviço de segregação e entrega de contêineres e a Antaq não possui informação sobre a quantidade de contêineres que segue para trânsito aduaneiro nos regimes associados à cesta SSE, de forma que não se sabe com precisão o número de usuários e cargas que utilizam o trânsito aduaneiro em suas operações a fim de delimitar o mercado afetado por decisões regulatórias sobre o tema. De forma objetiva, se, no país ou em determinada região, o número é relevante, maior deveria ser a atenção devida do agente regulador e maiores seriam os impactos de custo para as cargas importadas ao Brasil; por outro lado, se há pouca relevância, os efeitos são mais direcionados a determinados players de mercado.*

13. *Além disso, a própria evolução da participação de mercado da armazenagem alfandegada ao longo do tempo seria um dado para aferir se as modificações nos níveis de preço da cesta SSE ou a*

regulação relacionada alteram substancialmente o **market share**. Os argumentos da Antaq sobre as participações de mercado são no sentido de que ao longo dos anos aumentou o número de recintos alfandegados, o que sinaliza a inexistência de prática de preços abusivos e confirma a concorrência regular pelo mercado de armazenagem alfandegada. Contudo, nas últimas décadas, o crescimento da movimentação portuária foi significativo e naturalmente os recintos alfandegados acompanham esse crescimento.

14. A equipe de auditoria requisitou à Antaq e à Receita Federal as informações sobre a quantidade de contêineres movimentados por trânsito aduaneiro para os recintos secundários. A Antaq afirmou ser competência da Receita Federal que, por sua vez, remeteu a informação por quantidade de declarações, por peso e por valor, sem a especificação por contêineres, esclarecendo que a informação seria possível de ser obtida em seus sistemas por meio de consultas estruturadas, mas que não é uma estatística acompanhada, por não ser da sua alçada de atuação. Note-se que a cesta SSE é cobrada por movimentação de contêiner, o que torna essa informação relevante.

15. Entende-se que, neste ponto, houve limitação de auditoria, pois não se sabe, em termos gerais, o quantitativo de cargas efetivamente afetadas por uma eventual cobrança da cesta SSE e como o mercado se comportou ao longo do tempo, principalmente, após a suspensão da possibilidade de cobrança da cesta SSE em vigor desde 2022.

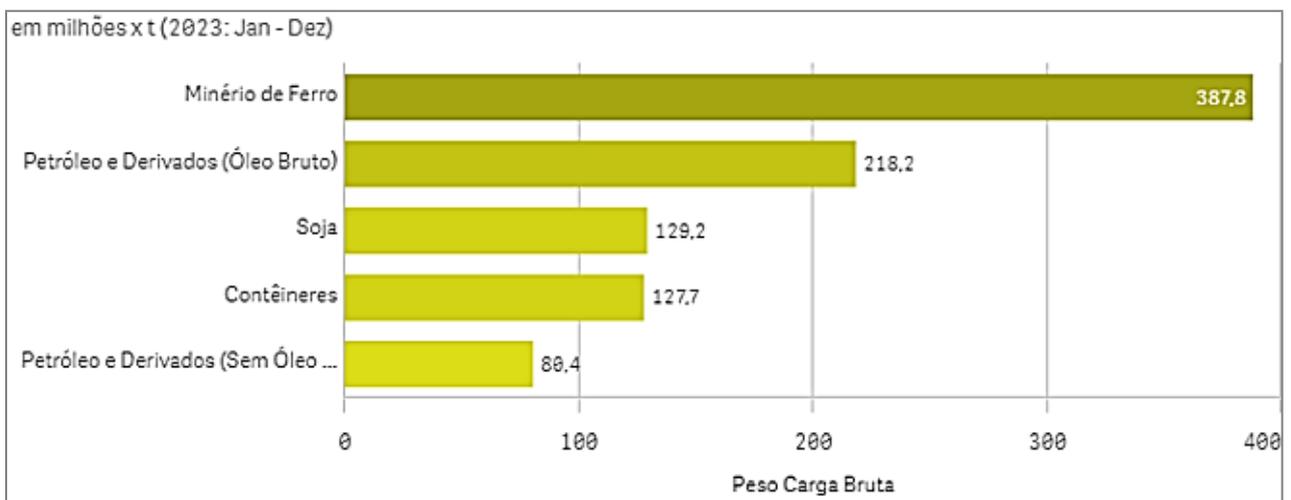
16. Outrossim, em razão da assimetria de informações, não é possível avaliar qual ator mais se beneficia com a suspensão da cobrança da cesta SSE: se os recintos alfandegados secundários ou os usuários. Para tanto, seria necessário ter acesso a informações relativas às contratações entre esses dois atores.

2. VISÃO GERAL

17. O setor portuário é fundamental para o funcionamento do comércio exterior brasileiro com relevante influência nos mais diversos setores econômicos. Atualmente, as cadeias produtivas e de consumo são integradas globalmente e dependem da logística de insumos ou de equipamentos para produção. No caso do Brasil, a maior parte do comércio exterior, cerca de 95%, passa pelo setor portuário.

18. O Brasil é um relevante produtor de **commodities** minerais e agropecuárias, além de petróleo cru. O setor portuário possibilita o escoamento dessa produção por meio de terminais especializados na movimentação de granéis sólidos e de granéis líquidos. Uma outra vertente do setor portuário é a movimentação de mercadorias por meio de contêineres, de navios porta contêiner e de terminais especializados em contêineres, também conhecidos pela sigla Tecon. A Figura seguinte apresenta os números gerais da movimentação portuária brasileira por tipos de carga para o ano de 2023.

Figura 2 – Principais tipos de cargas portuárias movimentadas no país em 2023



Fonte: Estatístico Aquaviário da Antaq, referente ao ano de 2023

19. Os terminais de granéis sólidos e líquidos possuem suas especificidades e desafios próprios, sobretudo os terminais especializados na movimentação de granéis agrícolas, que precisam atender as

variações sazonais da safra, gerando demandas de pico, em um contexto de incrementos anuais de safra. Esses dois tipos de terminais, em muitos casos, fazem parte de cadeias integradas de produção e são centros de custos das cadeias produtivas, reduzindo, em parte, as disputas entre os terminais portuários e os usuários produtores. Busca-se a eficiência para cadeia produtiva de forma a obter competitividade da produção em escala global. Alguns exemplos evidentes dessa integração operacional são os terminais de minérios operados por grandes mineradoras e os terminais de grãos líquidos operados pela Petrobras.

20. Já os terminais de contêineres atendem a uma gama de cargas e de usuários, que englobam desde empresas cuja movimentação alcança milhares de contêineres por ano até usuários cuja movimentação preenche apenas uma fração de um contêiner.

21. Diante das particularidades associadas ao transporte de cargas em contêineres, a auditoria operacional sobre o serviço portuário abordará apenas esse tipo de carga, avaliando os aspectos de regulação e fiscalização exercido pela Antaq para assegurar a prestação adequada dos serviços.

22. A restrição às cargas containerizadas não diminui a importância da auditoria, pois se trata da principal forma de transporte no longo curso de cargas que não são **commodities**. Além disso, observa-se o crescente fenômeno de containerização das cargas, de modo que, atualmente, mercadorias como café e açúcar são transportadas em contêineres. Por fim, é no mercado de contêineres em que há maior competição entre terminais, pois esses, no geral, não integram centro de custos logísticos de determinada cadeia produtiva, diversamente do que ocorre com a soja, por exemplo. Não é coincidência, nesse caso, que parte considerável das controvérsias do setor portuário recaem sobre os contêineres, a exemplo do THC e SSE. Esses pontos serão melhor explorados adiante.

23. Não é possível generalizar o perfil de usuários de cargas em contêiner. Há aqueles que possuem poder de barganha junto aos prestadores de serviços, assim como aqueles que são apenas tomadores de serviços. Além desses, há agentes intermediários entre os prestadores de serviços de navegação e portuários e, da parte dos usuários, agentes de carga, representantes marítimos, entre outros.

24. Por sua vez, os prestadores de serviços de transporte marítimo e de terminais portuários, desfrutam de economias de escala, o que pode levar a certo nível de concentração de mercado, proporcionando maior volume de cargas e conseqüentemente mais poder de barganha nas negociações entre as partes. Por outro lado, os usuários, importadores e exportadores, se veem com menos opções de escolha com a concentração de mercado.

25. É nesse contexto que a Agência Reguladora de Transportes Aquaviários (Antaq) atua. A premissa básica da regulação é que a sua necessidade diminui quanto maior for a concorrência. Em sentido inverso, quando há monopólio, maior é a necessidade de regulação. Além disso, as relações entre as partes atuantes no setor portuário possuem diversas variáveis, na maioria das vezes firmadas em contratos comerciais sigilosos, resultando em assimetrias de informações e desafios para avaliar a concorrência e as condutas dos agentes de mercado pela Agência.

26. Nos tópicos seguintes da visão geral serão apresentadas informações sobre os fatores que influenciam os serviços portuários e agentes relevantes para o transporte de cargas em contêineres no Brasil.

2.1. Movimentação portuária de contêineres - Quantitativo

27. A movimentação de contêineres cresce com o incremento do comércio exterior brasileiro e com a atração de novos tipos de carga, que anteriormente eram transportadas a granel. Um exemplo importante dessa atração de movimentação em fardos para contêineres já bem consolidada é a exportação de café. Outras **commodities** como algodão e proteína animal são igualmente transportadas em contêineres.

28. Um dos fatores preponderantes para preferência pelo transporte de cargas acondicionadas em contêineres é a produtividade obtida devido à padronização do acondicionamento e das operações de carga e descarga, bem como, em razão da diversidade de mercadorias que um navio pode transportar simultaneamente.

29. A logística de movimentação de cargas em contêineres exige a coordenação entre diversos agentes de mercado como operadores portuários, empresas de navegação – conhecidas como armadores, recintos alfandegados, autoridades portuárias, autoridade marítima, usuários, agentes de carga, agentes

intermediários, despachantes, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, órgãos anuentes, como Receita Federal, Anvisa, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Polícia Federal, Fazenda Estadual e outros.

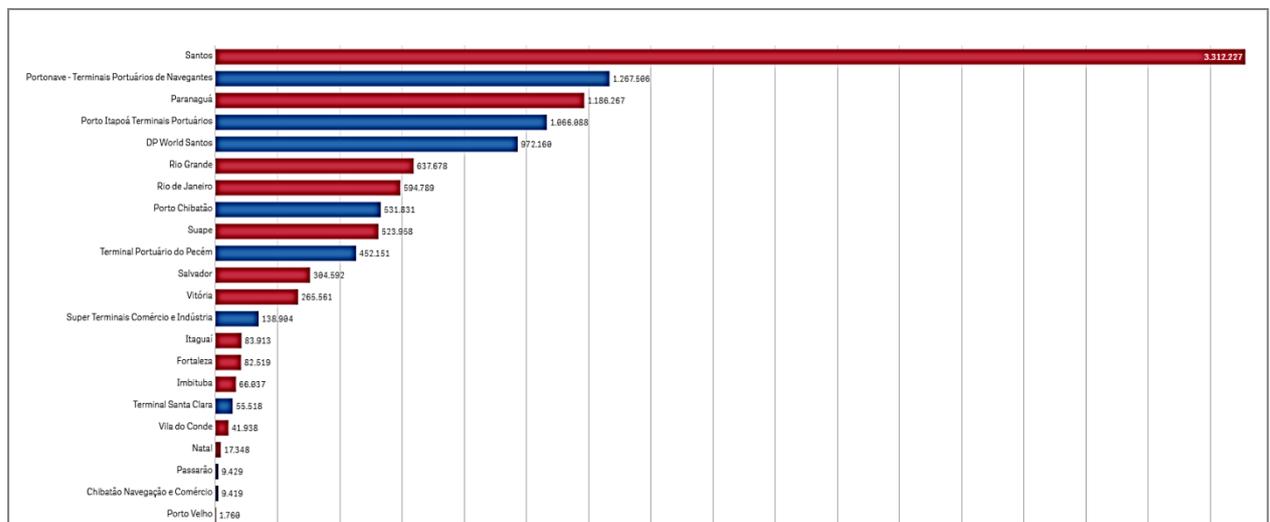
30. A Antaq possui em seu portal na internet o estatístico aquaviário que reúne informações sobre a movimentação portuária. Segundo as informações do último ano, 2023, foram movimentadas pelo setor portuário 1.303 milhões de toneladas de carga, crescimento de 6,86% em relação ao ano anterior. Desse total, 789 milhões de toneladas foram de granéis sólidos (mineral e agrícola), 325 milhões de toneladas de granéis líquidos (petróleo e seus derivados, óleos), 127 milhões de toneladas de cargas em contêineres e 60 milhões de toneladas de carga geral.

31. As cargas de longo curso, objeto da presente auditoria, são aquelas provenientes e destinadas ao exterior, equivalente às cargas importadas e exportadas. A movimentação de longo curso respondeu por 926 milhões de toneladas, enquanto as cargas de cabotagem, entre os portos marítimos brasileiros e de vias interiores respondem por 213 e 126 milhões de toneladas, respectivamente.

32. A despeito da menor quantidade, em peso, da movimentação de cargas acondicionadas em contêineres em relação aos granéis sólidos e líquidos, é amplamente conhecido que esse tipo de transporte envolve produtos de maior valor agregado. Assim, ao considerar a representatividade em valor, as cargas transportadas em contêineres ganham relevância.

33. Em decorrência disso, o parâmetro usualmente utilizado para quantificar cargas em contêineres, permitindo a comparação entre portos no país ou no mundo, é a movimentação em TEU (**Twenty Feet Equivalent Unit** – Unidade equivalente a um contêiner de 20 pés ou 6,1 metros). No Brasil, em 2023, foram movimentados 11,6 milhões de TEU distribuídos entre as instalações portuárias, conforme demonstra o gráfico seguinte.

Figura 3 – Movimentação Portuária de Contêineres, em TEU, em 2023



Fonte: Estatístico Aquaviário Antaq, referente ao ano de 2023

34. A título de comparação, em 2021, dois anos antes, o Porto de Roterdã, que é o maior Porto da Europa, movimentou 15,3 milhões de TEU, quantidade superior ao total movimentado no Brasil como um todo. O Porto de Cingapura, que se encontra entre os maiores portos do mundo, especializado no transbordo de cargas entre navios, movimentou 39 milhões de TEU, em 2023.

2.2. Armadores ou empresas de navegação

35. As empresas da marinha mercante realizam o transporte de mercadorias pela via marítima e são chamados de armadores. Eles realizam o afretamento ou a aquisição de navios porta contêineres e os colocam em condições de realizar o transporte marítimo, armam os navios, provendo tripulação, combustíveis, cargas, todo o necessário para o transporte.

36. Como já afirmado, a atividade é beneficiada por ganhos de escala: navios maiores permitem maior produtividade de transporte, ou seja, demandam menos recursos, como combustíveis, lubrificantes e tripulação por cada unidade de contêiner movimentada. A contrapartida é o maior custo de capital necessário para afretar ou construir navios de maiores dimensões.

37. Ao longo do tempo, a característica de ganhos de escala favoreceu a realização de alianças entre as empresas, por meio de fusões ou aquisições, ocasionando um mercado mais concentrado. Atualmente, os maiores grupos de armadores são europeus, seguidos por empresas asiáticas.

38. Segundo levantamento de dados disponível em <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>, produzido pela **Alphaliner**, entidade de referência de dados sobre o mercado de armadores, o grupo dos dez maiores armadores são responsáveis por 85% da movimentação de contêineres no mundo, conforme indica a Tabela 1, seguinte:

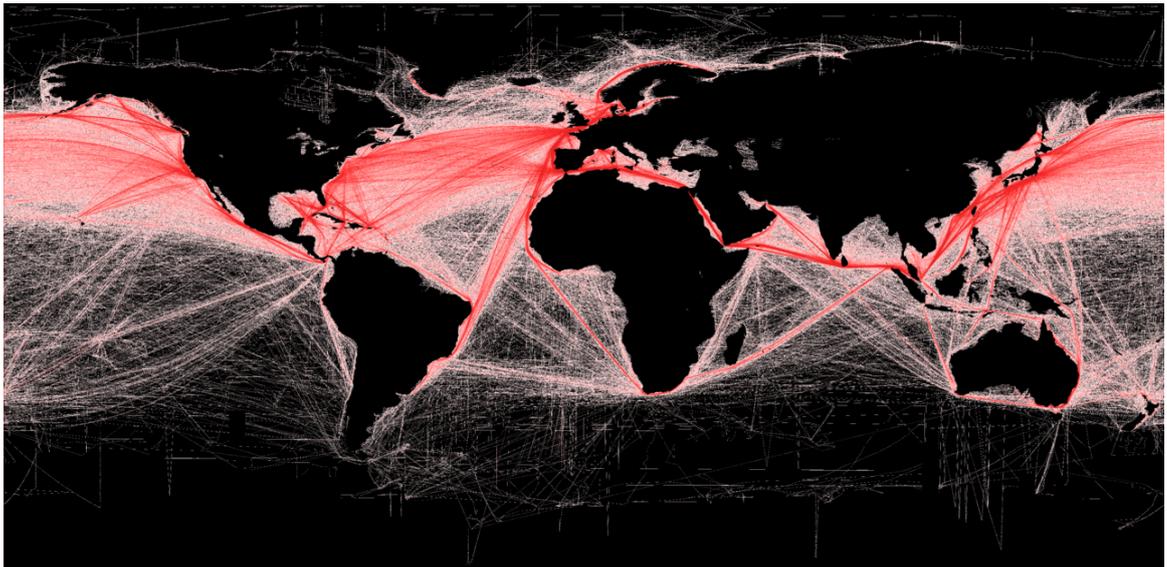
Tabela 1 – Participação de mercado dos maiores armadores

Transportador Marítimo	Participação de mercado
<i>Mediterranean Shg Co (MSC)</i>	19,9%
<i>Maersk</i>	14,6%
<i>CMA CGM Group</i>	12,6%
<i>Cosco Group</i>	10,8%
<i>Hapag Lloyd</i>	7,1%
<i>ONE (Ocean Network Express)</i>	6,3%
<i>Evergreen Line</i>	5,7%
<i>HMM Co Ltd</i>	2,7%
<i>Yang Ming Marine Transport Corp.</i>	2,4%
<i>Zim</i>	2,4%

Fonte: <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>, referente à 6/3/2024

39. No Brasil, há maior concentração de mercado quando comparado à Tabela 1, pois o país situa-se fora das principais rotas de navegação, que são Europa-Ásia, Ásia-América do Norte e Europa-América do Norte, o que reduz a viabilidade operacional para as empresas de navegação. A figura seguinte é uma ilustração desse fato: as linhas vermelhas representam as rotas de navegação, sendo que a maior concentração de linhas indica maior frequência de navegação nas rotas.

Figura 4 – Mapa de concentração de rotas marítimas



Fonte: B.S. Halpern (T. Hengl; D. Groll) / Wikimedia Commons

40. O fato de o Brasil se encontrar fora das principais rotas de comércio e de as principais empresas de navegação serem europeias e asiáticas influencia os termos de comércio utilizados com maior frequência no país, os chamados **Incoterms**. No caso de cargas acondicionadas em contêineres, utiliza-se na maior parte dos casos, no Brasil, os **Incoterms CIF (cost, insurance and freight)**, na importação, e **FOB (Free on Board)**, na exportação.

41. O CIF significa que o custo da mercadoria, o seguro do transporte marítimo e o frete marítimo são pagos pelo importador brasileiro ao exportador estrangeiro em conjunto, ou seja, o vendedor estrangeiro vende a mercadoria pelo preço dela entregue no terminal portuário do porto no Brasil. A partir desse ponto, o importador desembaraça e arca com os custos de transporte interno. A lógica é, por exemplo, a indústria chinesa vende para dezenas de países e aproveita seu poder de barganha junto aos armadores, chineses ou europeus, para exportar seu produto com maior atratividade.

42. No caso da exportação, FOB, o vendedor brasileiro deve disponibilizar a carga desembaraçada em tempo suficiente, cerca de cinco dias antes do embarque, no terminal portuário indicado pelo armador ou agente de carga contratado pelo comprador estrangeiro.

43. Em ambos os casos, os importadores e exportadores brasileiros ficam fora das negociações com os armadores. Cita-se o caso das multinacionais com produção no país. Segundo foi apurado pela equipe de auditoria, as negociações de fretes marítimos são realizadas na matriz das empresas, que negociam os termos contratuais e valores com os transportadores marítimos para todos os países onde há produção e distribuição da multinacional.

2.3. Terminais portuários de contêineres

44. Os terminais portuários de contêineres, na função de operadores portuários, prestam serviços diretos aos armadores e aos donos de cargas ou seus representantes. Os serviços prestados variam de acordo com as demandas dos usuários, mas, em geral, são prestados serviços de movimentação vertical e horizontal de cargas e de armazenagem alfandegada.

45. No Brasil, existem dois tipos principais de terminais de contêineres. O primeiro tipo engloba os terminais arrendados aos operadores portuários. Esses terminais são concedidos à iniciativa privada por período determinado, em torno de 35 anos, e situam-se dentro de poligonais dos portos organizados. Os contratos são regidos por uma Autoridade Portuária, segundo o modelo de **Landlord Port**.

46. O segundo tipo refere-se aos terminais de contêineres conhecidos como terminais de uso privado (TUP). Trata-se de terminais portuários autorizados pelo poder público para operar e investir por sua conta e risco por prazo indeterminado; situam-se fora das poligonais dos portos organizados, embora não existam restrições para que sejam contíguos a eles.

47. Mais detalhes sobre as diferenças entre os dois tipos de terminais constam do relatório de auditoria operacional sobre as limitações dos portos organizados em comparação com os TUP, objeto do processo TC 022.534/2019-9. Nesse relatório os modelos de exploração portuária **Landlord Port** e outros são explicados.

48. O ponto em comum entre os dois tipos de terminais são os elevados custos de investimento e de operação da superestrutura necessária para movimentação de carga. Além disso, os requisitos de eficiência e velocidade operacional são crescentes para as operações de carga e descarga de contêineres, pois os armadores exigem produtividade para essas operações, de forma a passar o menor tempo possível com o navio parado no porto.

49. Segundo o modelo de negócios dos terminais de contêineres brasileiros, há duas fontes principais de receitas operacionais. A primeira decorre da movimentação vertical e horizontal das cargas. Usualmente, parte dessa receita é obtida junto aos armadores por meio da cobrança da cesta de serviços box rate, associada à movimentação da carga do porão da embarcação até a pilha de armazenagem no fluxo de importação e desde o portão do terminal até o porão da embarcação no fluxo de exportação. Logo, a box rate engloba o movimento vertical de carga e descarga do navio e a movimentação horizontal, amplamente conhecida no setor como **Terminal Handling Container (THC)** ou taxa de movimentação no terminal, com abrangência variável conforme o fluxo de importação ou exportação.

50. A segunda fonte de receita operacional deve-se à prestação do serviço de armazenagem alfandegada de cargas. Grosso modo, essa receita é obtida junto aos importadores ou seus representantes. A receita de armazenagem alfandegada enfrenta concorrência entre os terminais primários, com os recintos alfandegados secundários da zona retroportuária e com recintos alfandegados fora da zona portuária.

51. Já as receitas de movimentação de cargas possuem concorrência apenas entre terminais portuários e, mais especificamente, em terminais portuários que operam em regime de eficiência e com capacidade adequada para receber os navios com rotas regulares pela costa brasileira. Fala-se em competição intraportos e interportos, relacionada aos terminais competindo em um mesmo complexo portuário e a competição entre terminais de diferentes complexos portuários, respectivamente.

52. No Caderno de Estudos sobre o Mercado de Serviços portuários, publicado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica em 2017, é defendido que a competição no Brasil ocorre primordialmente intraportos:

O Cade tem visto com cautela a possibilidade de concorrência interportos, tendo em vista as características estruturais do mercado. Considerando o ponto de vista do armador, o atendimento em um determinado porto depende da quantidade de carga a ser transportada, pois não seria economicamente viável incorrer em custos expressivos de acesso ao porto (serviços de rebocador, praticagem, consumo adicional de combustível) para embarcar pequenas quantidades de mercadorias; além disso, as relações entre armadores e operadores portuários são reguladas por contrato, com prazo determinado ou não ou, ainda, admitindo sucessivas renovações, o que dificultaria uma mudança imediata de porto por parte de um armador em função de uma oferta de preço menor por operadores portuários concorrentes. (Mercado de Serviços Portuários. Departamento de Estudos Econômicos – Cade. 2017, p. 37)

53. Em relação à movimentação portuária de contêineres nos terminais, englobando a navegação de longo curso e cabotagem, segundo pesquisa da base de dados da Antaq para o ano de 2023, a movimentação nos principais terminais se dividiu da forma mostrada na tabela a seguir.

Tabela 2 – Participação de mercado dos principais terminais de contêineres no Brasil

Nome do Terminal	Movimentação Contêineres (TEU)	%	% Acumulado
Santos Santos Brasil	1.691.972	14,56%	14,56%
Santos BTP	1.545.443	13,30%	27,85%
Portonave - Terminais Portuários de Navegantes	1.267.504	10,91%	38,76%
Paranaguá TCP	1.166.175	10,03%	48,79%

<i>Nome do Terminal</i>	<i>Movimentação Contêineres (TEU)</i>	<i>%</i>	<i>% Acumulado</i>
<i>Porto Itapoá Terminais Portuários</i>	<i>1.066.088</i>	<i>9,17%</i>	<i>57,96%</i>
<i>DP World Santos</i>	<i>972.160</i>	<i>8,36%</i>	<i>66,33%</i>
<i>Rio Grande Cais Tecon Rio Grande S.A.</i>	<i>637.676</i>	<i>5,49%</i>	<i>71,82%</i>
<i>Porto Chibatão</i>	<i>531.831</i>	<i>4,58%</i>	<i>76,39%</i>
<i>Terminal Portuário do Pecém</i>	<i>452.151</i>	<i>3,89%</i>	<i>80,28%</i>
<i>Rio De Janeiro Multi-Rio</i>	<i>405.887</i>	<i>3,49%</i>	<i>83,77%</i>
<i>Suape Tecon Suape</i>	<i>343.005</i>	<i>2,95%</i>	<i>86,72%</i>
<i>Vitória Tv</i>	<i>265.555</i>	<i>2,28%</i>	<i>89,01%</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa no estatístico aquaviário Antaq, dados referentes ao ano de 2023, movimentação total considerada nos percentuais foi de 11.622.992 TEU.

54. *Observa-se que os dez primeiros terminais realizaram 83% da movimentação de contêineres em 2023. Entre os dez primeiros, somente a partir do 7º colocado há terminais localizado fora das regiões Sul e Sudeste. Os terminais do Complexo Portuário de Santos movimentaram 36,21% do total.*

2.4. Recintos alfandegados secundários

55. *Como já afirmado, os terminais primários concorrem pela armazenagem alfandegada com os recintos secundários da zona retroportuária ou fora zona primária, por exemplo, os portos secos, que dependem da prestação de serviço de cais do terminal primário. Ambos os terminais são alfandegados e permitem a armazenagem de cargas antes da nacionalização, que ocorre mediante o pagamento dos tributos incidentes sobre a carga.*

56. *Os recintos alfandegados secundários são autorizados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), como definido originalmente pela Instrução Normativa RFB 91/1985. São instalações situadas em áreas contíguas ao porto alfandegado, ou seja, na zona retroportuária, sob controle aduaneiro da mesma unidade da Receita Federal do porto onde são realizadas operações de armazenagem, unitização e desunitização de cargas. Há também os recintos secundários fora dos complexos portuários, sob jurisdição de outras unidades da Receita.*

57. *Essas instalações remontam à década de 1980 e supriam a deficiência de capacidade da operação portuária das Companhias Docas, que exerciam a função de Autoridade Portuária e de operador portuário. Na ocasião, os navios levavam semanas atracados aguardando o desembarque e embarque das cargas e havia insuficiência de áreas para armazenagem. Então, os recintos alfandegados secundários privados realizavam o trabalho de buscar os contêineres de importação diretamente no cais e os transportavam aos recintos alfandegados.*

58. *A publicação da Lei 8.630/1993, de modernização portuária, trouxe a possibilidade de conceder a operação portuária para a iniciativa privada de forma a aproximar o modelo brasileiro ao adotado, amplamente, no exterior. A operação portuária passou por adaptações, convergindo para o padrão internacional, sobretudo no que se refere ao prazo de operação dos navios, pois os custos para manter o navio parado por vários dias em uma escala são significantes.*

59. *Nesse período, os recintos alfandegados da zona secundária seguiram operando, mas, em consequência da modernização do setor, as condições dos negócios passaram por modificações. De toda forma, ocorreram aumentos significativos nos volumes de cargas movimentadas ao longo das últimas décadas e todos os prestadores de serviços de armazenagem alfandegada se beneficiaram do maior volume.*

60. *Além dos recintos alfandegados da zona retroportuária, existem recintos alfandegados da zona secundária situados fora da jurisdição da unidade da alfândega da RFB, onde ocorre o embarque e desembarque das cargas, competindo por armazenagem alfandegada de cargas. Eventualmente, cargas desembarcadas em terminal portuário são transportadas para outras regiões fiscais ou mesmo para outros*

Estados, sem a nacionalização, por meio de trânsito aduaneiro em busca de benefício fiscal neste último caso.

2.5. Regimes Aduaneiros

61. *As operações de comércio exterior brasileiro são realizadas por um conjunto de órgãos federais que, em conjunto, exercem funções de controle de mercadorias importadas e exportadas. Um órgão de papel central é a Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio das suas Alfândegas Regionais, instaladas junto aos Portos.*

62. *Atualmente, é utilizado o sistema Siscomex de comércio exterior para realização das operações aduaneiras. Durante os trabalhos de auditoria, nas entrevistas realizadas, não foi mencionado a existência de entraves significativos para realização de exportações em comparação com a importação a respeito de questões aduaneiras. No sentido de importação, há queixas relacionadas aos prazos para liberação das cargas.*

63. *Foi realizada entrevista com a Receita Federal sobre esse tema. A Receita esclareceu que, realmente, a prática aduaneira brasileira para importação não segue as práticas vigentes em países desenvolvidos ainda. No entanto, afirmou que o Brasil firmou compromisso com a Organização Mundial das Aduanas no sentido de modernizar suas práticas e nesse sentido vem implantando o projeto Portal Único do Comércio Exterior.*

64. *A grande diferença diz respeito ao início do processo de desembaraço de mercadorias importadas. Em diversos países, as informações sobre a carga e a carga em si são desvinculadas. Assim, as aduanas iniciam o processo de avaliação da carga antes da sua chegada no porto.*

65. *Há casos, como nos Estados Unidos, que o embarcador de carga destinada àquele país deve prestar informações 24h antes do contêiner ser embarcado no navio. Já no Brasil, como regra geral, o órgão aduaneiro só inicia a avaliação da carga após sua armazenagem no recinto alfandegado da zona primária ou secundária, ou seja, a carga e as informações sobre a carga seguem o fluxo do processo de desembaraço juntas.*

66. *Um dos efeitos diretos dessa forma de atuação aduaneira para importação é que a carga tende a ficar mais tempo parada nos portos e recintos alfandegados até que se complete o desembaraço, com o pagamento dos tributos, e a efetiva retirada da carga. No exterior, as cargas são retiradas do Porto em prazos contados em horas. De forma geral, já desembarcam desembaraçadas e a limitação é relacionada ao fluxo logístico.*

67. *No Brasil, há casos em que a liberação ocorre em horas. No entanto, na média, o prazo para desembaraço e retirada da carga de importação para o setor marítimo é de 9,7 dias, segundo dados da Receita Federal de 2019 (peça 92, p. 6). Esse tempo varia de acordo com o tipo de mercadoria, a parametrização de riscos recebida, a quantidade de licenças dos distintos órgãos, as solicitações de inspeção física, entre outros.*

68. *Em razão desse maior prazo para liberação de cargas, há maior demanda por armazenagem alfandegada por parte dos importadores.*

69. *A Receita Federal acredita que, com a implantação do Portal Único de Comércio Exterior, haverá diminuição da quantidade de trânsitos aduaneiros, embora importadores, por motivos logísticos ou de benefícios tributários, possam optar por realizar trânsito aduaneiro de suas cargas, conforme resposta ao Ofício de Requisição 35/2024 AudPortoFerrovia (peça 82, p. 3).*

70. *Ademais, o próprio mercado manifestou essa percepção de que o novo modelo de importação acarretará o rearranjo do mercado de armazenagem alfandegada. Isso porque, ao chegarem desembaraçados, os contêineres poderão seguir diretamente para centros de armazenagem e logística não alfandegados ou para o próprio importador.*

2.6. Capacidade Portuária

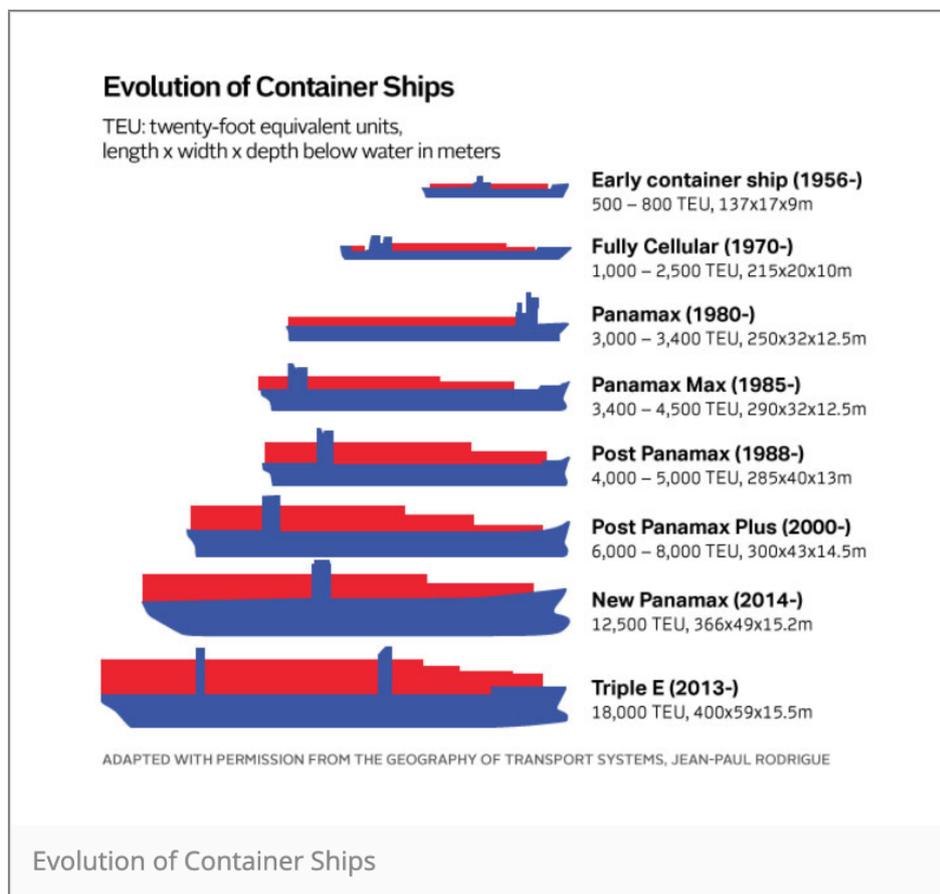
71. *Os temas abordados na presente auditoria geram bastante controvérsia entre os agentes do mercado. Contudo, nas entrevistas, nas visitas técnicas aos terminais primários e recintos de zona secundária, bem como nos dois painéis de referência realizados no transcurso dos trabalhos, o tema da*

capacidade portuária contou com convergência entre os participantes. Esse tema foi abordado por duas perspectivas: infraestrutura de acessos aquaviário e capacidade instalada de movimentação, além dos gargalos nos acessos terrestres.

72. No que tange à infraestrutura portuária, ficou evidente, no transcorrer da auditoria, a unanimidade entre os diversos atores quanto à necessidade de aprofundamento dos canais de acesso, berços de atracação e, em alguns casos, de readequação da geometria dos canais a fim de permitir a operação sem restrições de navios de maior capacidade de carga e atualizados. Tais adequações exigem a realização de dragagens de aprofundamento e as constantes dragagens de manutenção para assegurar a entrada e manobra segura dessas embarcações.

73. Além disso, no que concerne ao aspecto ambiental, especialmente quanto à pressão pela descarbonização do setor de navegação, a utilização de navios mais eficientes e adequados às rotas destinadas ao Brasil e à costa leste da América do Sul permitem reduzir o número de viagens, considerando o atual volume de comércio exterior, e de emissões de gases de efeito estufa. Trata-se de mais um argumento para que se realizem adaptações na infraestrutura portuária nacional para receber esses navios. A figura seguinte permite visualizar a evolução dos navios em operação no Brasil e no mundo atualmente.

Figura 5 – Evolução das dimensões dos navios



Fonte: <https://forwardflorida.com/international/ripple-effect/>, acesso em 4/12/2020

74. A frota em operação na costa brasileira limita-se à geração de navios Post Panamax Plus, do ano 2000, e os New Panamax, amplamente conhecidos no país como navios 366 m, que operam com restrições de carregamento e manobra, enquanto no mundo já existem navios operando com até 24 mil TEU.

75. Em relação à capacidade dos terminais portuários, debate-se a necessidade de aumento da capacidade de movimentação e armazenagem, que pode ser alcançada aliando movimentações mais rápidas, ampliação de terminais e surgimento de novos terminais. O aumento da capacidade dos terminais de contêineres deve absorver o aumento da demanda por carga containerizada, evitando os onerosos gargalos portuários por escassez de capacidade e modificando o cenário concorrencial.

76. Sem dúvida, a capacidade portuária adequada às necessidades do país é um pressuposto para a prestação adequada dos serviços portuários. Contudo, o tema não foi objeto de avaliação devido ao entendimento de que ensejaria um trabalho específico para estudá-lo, inclusive caberia avaliar se as eventuais restrições de capacidade são restritas à movimentação de contêineres, visto que há indicativos de restrições de capacidade para escoamento da safra em determinadas regiões. Assim, a Unidade Técnica recebeu a sugestão para avaliar o tema e irá considerar oportunamente o momento de realizar o exame.

2.7. Processos conexos relacionados ao tema no Tribunal de Contas da União

77. Como dito, o setor portuário é complexo, envolve número significativo de **stakeholders**, cada qual com visões e/ou interesses distintos. Diante do complexo jurídico regulatório envolvendo o setor portuário, por diversas ocasiões, os participantes do mercado buscam a defesa de seus direitos ou buscam fóruns de discussões em instâncias do setor público.

78. O TCU é frequentemente acionado por meio de denúncias e, por vezes, atua dentro da sua competência com a realização de auditorias para avaliação do desempenho e da legitimidade da aplicação dos recursos.

79. A presente auditoria é um trabalho de iniciativa desta Corte de Contas, resultante de uma avaliação prévia sobre riscos e oportunidades de enfrentar temas que apresentam materialidade, risco e relevância no setor. Este Tribunal já apreciou diversos temas relacionados ao setor portuário em variados processos. Atualmente, há dois processos de denúncias em andamento que, em face da correlação com os temas que fazem parte do escopo desta auditoria, merecem ser registrados. São eles os TC 021.408/2019-0 e TC 007.916/2023-0, este último apensado ao presente processo.

80. O primeiro trata especificamente do Serviço de Segregação e Entrega (SSE) e resultou na relevante decisão para o setor do Acórdão 1.448/2022 - Plenário, da Relatoria do Ministro Vital do Rêgo, com a determinação para anular e, cautelarmente, suspender parte da Resolução Antaq 72, de 30/3/2022, que permitia a cobrança do SSE. Registra-se que o referido acórdão foi objeto de Pedido de Reexame por parte da Antaq e se encontra sob Relatoria do Ministro Augusto Nardes, aguardando julgamento.

81. Apesar de o Tribunal já ter se debruçado sobre o tema do SSE em algumas oportunidades, entende-se que a presente auditoria poderá, por meio do aprofundamento dos procedimentos e coleta de evidências, avaliar pontos eventualmente ainda não incorporados nos julgados anteriores e oferecer a oportunidade de o Plenário desta Corte se pronunciar sobre a existência de lacunas normativas e oportunidade de aperfeiçoamento na atuação da Antaq.

82. O segundo trata de denúncia acerca da cobrança por serviços prestados à carga desembaraçada no regime de Desembaraço sobre Águas (DSA). A denúncia discute a regularidade da cobrança por serviços prestados no regime de DSA, instituído em 2017 pela Receita Federal do Brasil com o desembaraço feito antes de a carga chegar ao país, facilitando os procedimentos aduaneiros, reduzindo o tempo do despacho e a necessidade de armazenagem alfandegada.

83. As duas denúncias fazem parte da competência primária da Antaq, mas foram submetidas à apreciação do TCU pelos interessados. Tendo em vista a complexidade dos assuntos, a presente auditoria poderá subsidiar o posicionamento do Tribunal a partir do conhecimento aprofundado e contextualizado dos temas tratados.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

84. Conforme já apontado, esta auditoria buscou responder duas questões, as quais foram destacadas na introdução deste relatório. Para cada questão foi constatado um achado de auditoria. O primeiro aponta para lacunas e falhas que demandam aprimoramento no arcabouço normativo. O segundo está relacionado a falhas na atuação da Antaq como agente regulador em sentido amplo. Considerando que os achados são abrangentes e abordam mais de um tema, optou-se por dividi-los em seções para melhor organização e enfoque para cada tema específico.

85. Ao leitor menos familiarizado com as questões tratadas nesse relatório, tanto aduaneiras quanto de movimentação de cargas entre o navio e o terminal, que levam à definição de conceitos como box rate e THC, recomenda-se a leitura prévia do Apêndice A.

3.1. ACHADO 1 – O arcabouço normativo referente aos serviços portuários apresenta lacunas que necessitam de regulamentação e há falhas que demandam aprimoramentos.

86. A primeira questão de auditoria buscou identificar eventuais lacunas e falhas no arcabouço normativo atual, em especial quanto aos temas THC, SSE, DSA e armazenagem, com vistas ao seu aprimoramento. Neste achado foram analisados leis, decretos, instruções normativas, resoluções e portarias que regem os temas, assim como orientam a regulação por parte da Antaq.

87. Muito embora tenham sido identificadas oportunidades de melhoria no arcabouço normativo, sobretudo na área de abrangência de atuação da agência reguladora, há que ser registrado que, em diversas entrevistas realizadas com especialistas e **stakeholders** do setor, foi ressaltada a evolução da Antaq nos últimos anos, o que vem se refletindo em normas mais consistentes e construídas a partir de ampla discussão com o mercado.

88. A fim de dar o tratamento adequado para as constatações, o achado foi registrado com seções exclusivas para cada um dos temas em que se constatou lacunas, falhas e oportunidades de melhoria na regulação atual. Assim, há um tópico específico para o Serviço de Segregação e Entrega, um para a guarda transitória e armazenagem e um para o Desembarço sobre Águas.

89. Adicionalmente, avaliou-se a regulamentação sobre a THC, verificou-se a aderência da regulamentação às condições aduaneiras e da operação portuária atuais. Por isso, a análise não consta do achado, mas foi relatada em apêndice, por ser pressuposto para os temas tratados.

3.1.1. Serviço de Segregação e Entrega (SSE) ou Terminal Handling Charge – 2 (THC-2)

90. De início, cumpre conceituar a cesta de serviços de segregação e entrega de contêineres ou THC-2. Doravante, adotar-se-á no relatório apenas a sigla SSE, adotada pela Agência Reguladora em seus normativos.

91. O SSE é um conjunto de serviços portuários, no sentido de importação, agrupados em uma cesta, entre os vários serviços prestados pelos terminais portuários primários ou molhados, ou seja, por aqueles que realizam o desembarque dos contêineres dos navios para entrega da carga aos recintos alfandegados da zona retroportuária.

92. O entendimento corrente na Agência Reguladora é que o SSE abrange a relação comercial entre os terminais molhados e os recintos alfandegados da zona retroportuária, que são os recintos com autorização da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para realizar a armazenagem de cargas não nacionalizadas e jurisdicionados à mesma unidade da SRF onde ocorreu o desembarque do contêiner.

93. Em 2022, a referida cesta de serviços foi avaliada pelo TCU, no âmbito do processo de denúncia TC 021.408/2019-0, que a julgou indevida, por meio do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 88), de forma que a sua cobrança se encontra com a exigibilidade suspensa cautelarmente. Enquanto isso, aguarda-se o julgamento do recurso de reexame da matéria solicitado pela Agência Reguladora.

94. Nesse contexto, a Antaq, por meio da decisão do Acórdão 409-2022-Antaq (peça 85), manteve a cesta do SSE em sua resolução, devido ao efeito suspensivo do recurso contra o Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário. Porém, indicou a suspensão da cobrança das rubricas relativas ao SSE por parte das instalações reguladas.

95. Assim, atualmente, consta a seguinte definição da cesta de serviços SSE, conforme os termos do inciso IX, do art. 2º da Resolução Antaq 72/2022 (peça 89):

‘Serviço de Segregação e Entrega de contêineres: preço cobrado, na importação, pelo serviço de movimentação das cargas entre a pilha no pátio e o portão do terminal portuário, pelo gerenciamento de riscos de cargas perigosas, pelo cadastramento de empresas ou pessoas, pela permanência de veículos para retirada, pela liberação de documentos ou circulação de prepostos, pela remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra e pelo posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante;’

96. A definição acima não indica em quais casos a cesta SSE é aplicável na importação e, para isso, é necessária sua interpretação conjunta com o estabelecido no § 1º do art. 7º da mesma Resolução, que indica

a permissão para cobrança de SSE para o caso de entrega de cargas pátio em regime de trânsito aduaneiro, conforme segue:

‘§ 1º Na entrega de cargas pátio em regime de trânsito aduaneiro, na importação ou no desembarque de cargas não nacionalizadas, é permitida a cobrança do SSE, perante o importador ou seu representante, pela colocação na pilha em pátio segregado, pelo gerenciamento de riscos de cargas perigosas, pelo cadastramento de empresas ou pessoas, pela permanência de veículos para retirada, pela liberação de documentos ou circulação de prepostos, pela remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra e pelo posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante.’

97. Destacam-se as definições carga pátio e trânsito aduaneiro, que estão estabelecidas na Instrução Normativa SRF 248/2002 (peça 87). A carga pátio é aquela mantida em área pátio, demarcada pelo titular da unidade da SRF de jurisdição, para permanência de cargas destinadas à movimentação imediata, situação que abrange o trânsito aduaneiro. Por sua vez, o trânsito aduaneiro, consiste no transporte de mercadorias sujeitas ao controle aduaneiro entre recintos aduaneiros, no caso, entre o terminal primário e os recintos secundários.

98. Logo, observando-se as definições, o entendimento da aplicabilidade do SSE depende da interpretação sistemática da regulamentação do serviço portuário, a Resolução Antaq 72/2022, e da norma de trânsito aduaneiro, a cargo da Secretaria da Receita Federal. Essa análise foi realizada na auditoria para entender de que forma as regras aduaneiras impactam a operação portuária.

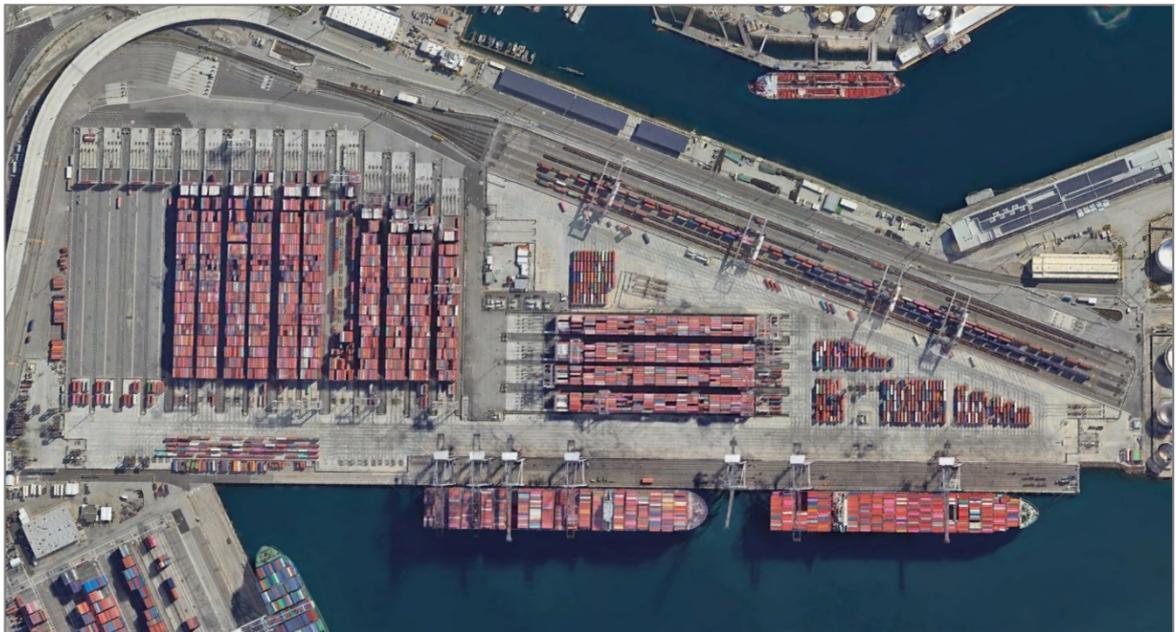
99. A partir disso, foi avaliado se a cesta de serviços SSE possui justificativa em termos de serviços associados, ou seja, se há um fato gerador para a cobrança do serviço ou se há duplicidade de cobrança pelo terminal primário. Essa última hipótese poderia configurar um ganho sem causa pelo terminal primário. Igualmente, buscou-se identificar os fatores considerados na composição de custos da cesta e se a cobrança é discriminatória sobre um determinado tipo de usuário, o que poderia configurar conduta abusiva.

3.1.1.1. Há prestação de serviço portuário associado ao SSE?

100. A avaliação da cesta de serviços SSE teve por base a operação portuária em si. Um terminal portuário de contêineres pode ser dividido em 3 setores. O cais, que é onde o navio é atracado e se processam as operações de embarque e desembarque dos contêineres. O pátio de armazenagem, onde as cargas são depositadas após desembarque ou aguardam o embarque. E os portões de entrada e saída para recebimento e entrega dos contêineres para o transporte rodoviário ou ferroviário. Dessa forma, o terminal portuário permite a interface entre o meio aquaviário e o terrestre, bem como atende aos usuários que são as empresas de navegação e os embarcadores de cargas.

101. A figura seguinte mostra uma seção de um terminal de contêineres no Porto de Los Angeles, nos Estados Unidos. É possível observar na figura, na parte inferior, a operação no cais de dois navios porta contêineres atracados; ao centro estão os pátios de armazenagem com contêineres posicionados de forma perpendicular e paralela ao cais; e na diagonal superior um pátio ferroviário e os portões rodoviários de recepção e expedição de cargas.

Figura 6 – Modelo de Terminal de Contêineres no Porto de Los Angeles



Fonte: obtida a partir do Google Earth

102. O terminal apresentado na figura, do Porto de Los Angeles, traz um aspecto interessante da atual operação portuária. Os ganhos de escala obtidos com os navios com capacidade elevada, 15 a 24 mil TEU, demandam dos terminais a operação cada vez mais focada no giro da carga. Ao posicionar as pilhas de armazenagem de forma perpendicular ao cais, reduz-se o tempo do trajeto do **terminal tractor** (veículo especializado que opera o carrossel entre o cais e as pilhas). Pelo lado terra, adotam-se soluções de logística integrada de forma a dar vazão ao fluxo de embarque e desembarque de contêineres do navio, evitando a permanência prolongada e, eventualmente, o esgotamento da capacidade de armazenagem. No exemplo acima, utilizou-se pátio ferroviário integrado ao terminal.

103. Considerando o modelo de terminal portuário exposto, a fim de melhor compreender o SSE, faz-se necessária a avaliação do fluxo da carga no terminal portuário no sentido de importação, situação em que é prevista a incidência da cobrança.

104. No setor portuário, a movimentação do contêiner entre o portão e o cais do terminal recebe o nome de taxa de movimentação no terminal (**Terminal Handling Charge-THC**), não mais do que uma cesta de serviços portuários. Aliás, ela compõe a cesta de serviços **box rate**, que efetivamente é negociada entre o armador do navio e o terminal portuário para realização da movimentação desde e para o convés do navio, abrangendo a movimentação no terminal. De fato, a carga e a descarga dos contêineres do navio devem atender a um planejamento rigoroso a fim de não provocarem esforços indevidos no navio e o próprio desbalanceamento para a navegação. Por isso, o armador negocia e paga ao terminal a **box rate** para que o terminal realize a operação seguindo o seu plano operacional definido.

105. É comum no setor que a movimentação do contêiner no terminal, entre o portão e o costado do navio, esteja incluída na negociação da **box rate**, assim, toda a relação comercial do terminal se faz com o armador. Contudo, não há um padrão definido no mundo. Na Europa, por exemplo, onde a logística é mais integrada, os armadores negociam o transporte desde/para o depósito ou fábrica do usuário. O transporte terrestre é um serviço adicional e remunerado ao armador, a passagem do contêiner pelo terminal é só uma das etapas do transporte.

106. Todas essas relações e formas de cobranças são objeto de amplas discussões no setor, ao passo que, recentemente, a Antaq publicou as Resoluções 100/2023, que estabelece metodologia para determinar abusividade na cobrança de THC, e a Resolução 101/2023, que estabelece instrumentos de aprimoramento da análise e fiscalização da cobrança de THC. O tema foi acompanhado durante a auditoria e é motivo de questionamento dos exportadores brasileiros, mas, tendo em vista a publicação recente das normas, entendeu-se que se deve aguardar os resultados da regulamentação para avaliá-los. De toda forma, o

entendimento do SSE é estritamente relacionado ao THC, por isso, tratou-se especificamente no relatório da cesta THC e não da **box rate**.

107. No Brasil, a Antaq estabeleceu que, na exportação, a THC abrange a movimentação da carga no terminal desde o seu portão até o posicionamento do contêiner no cais para embarque, enquanto, na importação, abrange a movimentação desde o cais, após o desembarque, até o posicionamento do contêiner na pilha de armazenagem, conforme inciso X, do art. 2º, da Resolução 72/2022. Assim, a abrangência da THC é assimétrica nos dois sentidos.

108. O TCU, no âmbito do processo TC 014.624/2014-1, avaliou detidamente a Resolução Antaq 2.389/2012, em auditoria operacional sobre os gargalos para liberação de cargas em contêineres na importação nos portos marítimos da região Sudeste. Foi a partir dessa Resolução que se definiu a cesta THC de forma assimétrica entre a importação e a exportação, o que, por consequência, ratificava a cobrança de serviços prestados após a pilha de armazenagem de contêineres no sentido importação.

109. Na ocasião, identificaram-se falhas formais no processo de elaboração da Resolução, sobretudo quanto à avaliação de preços dos serviços cobrados. Mas, em relação à definição das cestas de serviços, não foram indicadas ilegalidades que ensejassem a atuação do controle de segunda ordem. As transcrições seguintes dos votos sobre o tema indicam o posicionamento do TCU ao avaliar o caso:

Voto Ministra Ana Arraes, Acórdão 1.704/2018-TCU-Plenário (peça 88):

*'116. Deve-se destacar que este Tribunal não discute quais são as atividades e serviços de movimentação, segregação e armazenagem de contêineres ou a pertinência de conceitos definidos pela agência reguladora sobre THC e **box rate**, por entender que faz parte do papel da agência defini-los ao fixar regras que devem ser observadas pelos agentes do mercado.*

117. Se houvesse transparência e divulgação aos usuários da composição dos custos da THC e de todos os itens da Cesta de Serviços, incluída nessa regulamentação a descrição desses itens, a própria agência reguladora teria subsídio consistente para decidir quanto à ocorrência ou não de custos adicionais decorrentes de segregação e liberação de contêineres, bem como quanto a possíveis valores máximos admissíveis para a respectiva taxa de remuneração.

118. Referidas informações consistiriam em subsídios para decisões regulatórias consistentes e para que se evitasse situação de cobranças em duplicidade por serviços prestados, assim como para fixação de valores máximos para taxas de remuneração de serviço.

119. É desejável que autorregulação e regulação coexistam. Mas, ao se identificarem lacunas, a atuação regulatória da agência é necessária para que se evitem abusos de poder econômico. No presente caso, a inércia da Antaq propiciou situações de mercado nas quais um dos agentes, que se encontra em posição singular, endereçou cobranças do preço que lhe convinha a outro agente que não tinha condições de negociação.'

Voto Complementar Ministro Bruno Dantas, Acórdão 1.704/2018-TCU-Plenário (peça 89):

'23. Inicialmente, friso, mais uma vez, que não restou configurada, nesta auditoria, a ilegalidade da Resolução 2.389/2012. Ou seja, não foi caracterizada afronta à Constituição Federal, nem às leis que regem o setor, nem houve usurpação pelo regulador das funções de legislador ou de constituinte.

24. Todavia, a despeito do reconhecimento da legalidade da resolução, este Tribunal apontou irregularidades no processo normativo que maculariam a sua legitimidade, sobretudo em relação ao ato decisório de aprovação da norma pelo Conselho Diretor da Antaq, que não teria sido devidamente justificado.'

110. Tendo em vista os votos, o Plenário do Tribunal proferiu as seguintes determinações sobre o tema no Acórdão 1.704/2018, da relatoria da Ministra Ana Arraes (peça 90):

'9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq que:

9.1.1. elabore e publique as composições de custo dos serviços prestados pelos terminais portuários com o objetivo de balizar o exame de pertinência da THC 2 e de ocorrência de abuso em sua cobrança;

9.1.2. proceda à revisão da regulamentação concernente à cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE ou THC 2), de modo a adequá-la ao novo arcabouço jurídico-institucional estabelecido pela Lei 12.815/2013 e pela Lei 12.529/2011, com vistas a dar cumprimento a sua obrigação legal de harmonizar e arbitrar conflitos de interesse entre terminais portuários e recintos alfandegados independentes, em obediência ao art. 20, inciso II, art. 27, incisos II e IV, da Lei 10.233/2001 e ao art. 2º, inciso II, do Decreto 4.122/2002;'

111. Passados quatro anos dessa avaliação, o tema voltou a ser discutido no TCU. Nessa nova ocasião, o voto do condutor do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário foi contrário à cesta SSE, por, entre outras razões, considerá-la prejudicial à concorrência, apontando a possibilidade de adoção de preços abusivos pelos terminais primários, sem qualquer possibilidade de avaliação pela Antaq. A transcrição exposta no parágrafo seguinte sintetiza o conjunto de argumentos sobre o THC e SSE (peça 84, p. 13):

95. Ademais, essas variações extremas nos valores dessa taxa corroboram o que já foi demonstrado aqui: a SSE não está associada a um serviço específico, as atividades desse serviço existem, mas já estão contempladas na THC. A cobrança dessa taxa serve para que o operador portuário ofereça diferentes preços em situações distintas, a depender da possibilidade de ele receber pela armazenagem ou não.

112. O conjunto dos argumentos constantes do referido voto conduziram ao seguinte posicionamento da Corte de Contas, expresso no Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 83):

'9.3. determinar à Antaq que, no prazo de 30 (trinta) dias, anule todos os dispositivos da Resolução 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE) em face do desvio de finalidade consubstanciado na afronta ao que estabelece o artigo 36, incisos I e IV da Lei 12.529/2011, artigo 4º, inciso I, da Lei 13.847/2019, bem como o artigo 20, inciso II, alínea 'b' e artigo 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001;

9.4. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU e no Poder Geral de Cautela, determinar, cautelarmente, a suspensão dos efeitos de todos os dispositivos da Resolução 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE) em face do desvio de finalidade consubstanciado na afronta ao que estabelece o artigo 36, incisos I e IV da Lei 12.529/2011, artigo 4º, inciso I, da Lei 13.847/2019, bem como o artigo 20, inciso II, alínea 'b' e artigo 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001;'

113. Como se observa, em 2018, o posicionamento do TCU foi no sentido da legalidade da Resolução Antaq 2.389/2012, inclusive no que tange à definição assimétrica da THC entre importação e exportação e, por consequência, pela possibilidade de cobrança de serviços após a pilha de armazenagem na importação. Ademais, foi determinado que a Agência regulamentasse a cobrança do SSE.

114. Após a decisão, a Antaq revogou a Resolução Antaq 2.389/2012 (peça 91) por meio da Resolução Normativa Antaq 34/2019, a qual também foi revogada pela Resolução Antaq 72/2022. As revisões normativas mantiveram a definição sobre o THC e adicionaram expressamente a cesta SSE, entretanto a ausência de mecanismos de avaliação de preços permaneceu, a despeito das determinações prévias do TCU nesse sentido, conforme Acórdãos 1.704/2018 e 2.310/2018, ambos do Plenário do TCU, assunto que será tratado no achado 2 do relatório.

115. Tendo em vista a edição das Resoluções pela Antaq sobre o tema e a ausência de avanço quanto aos mecanismos de avaliação de preços dos serviços portuários, o Voto do Acórdão 1.448/2018-TCU-Plenário foi no sentido de que a THC contempla as atividades relacionadas aos serviços da cesta SSE e as determinações conseguintes foram no sentido de anular os dispositivos da Resolução Antaq 72/2022 que dizem respeito à cesta de serviços SSE e sua cobrança. Todavia, não houve encaminhamento com orientação de alteração do regramento regulatório sobre a abrangência do THC no sentido de importação.

116. Isso posto, a decisão foi interpretada e aplicada no mercado regulado no sentido de que somente a relação comercial relacionada ao SSE deveria ter o efeito de cobrança suspenso. Ocorre que todos os demais usuários da importação continuam pagando por serviços prestados após a pilha de armazenagem, inclusive os recintos alfandegados localizados fora da região portuária, sob outra jurisdição alfandegaria, que prestam serviços em condições semelhantes aos recintos alfandegados da zona retroportuária, aspecto

que será detalhado adiante. Ou seja, atualmente, há isenção para um tipo de usuário em detrimento dos demais.

117. Há casos, ainda, que os importadores que realizam a armazenagem no terminal primário pagam por serviços prestados após a pilha de armazenagem para a retirada do contêiner da pilha e colocação na carreta rodoviária de transporte do importador, bem como a pesagem para passagem pelo portão.

118. Foi realizada avaliação sobre as justificativas para a regulamentação assimétrica da THC, a depender do sentido de importação ou de exportação. Entendeu-se que a regulamentação atual reflete as condições singulares do país em relação ao desembarço aduaneiro de cargas na importação e suas consequências para a operação portuária, o apêndice deste relatório detalha as justificativas para essa conclusão.

119. Destaca-se, da avaliação realizada, que há um percentual elevado de cargas que se utilizam do regime de trânsito aduaneiro. Durante as visitas de campo, constatou-se percentuais de até 70% das cargas de importação saindo do terminal primário por trânsito aduaneiro, o que impacta de forma relevante a operação portuária.

120. A operação de trânsito deve ser realizada no tempo máximo de 48h, quanto mais rápido, melhor para que possa ocorrer o início do desembarço aduaneiro no recinto alfandegado de destino. Já a carga armazenada no terminal primário permanece em média por 5 dias, na melhor média observada – nos portos catarinenses, conforme indicado no estudo da Receita Federal sobre os tempos médios de liberação das cargas em contêineres de importação, demonstrada a seguir, relacionado ao fluxo de importação com parâmetro de canal verde sem a necessidade de licenciamento da mercadoria para entrada no país.

Tabela 3 – Time Release Study, tempo médio importação no canal verde

Unidade Local	Quantidade	TEMPO MÉDIO (em horas)				
		Chegada - Presença	Presença - Registro DI	Registro DI - Desembarço	Desembarço - Entrega	Chegada - Entrega
PORTO DE SAO FRANCISCO DO SUL	7.845	18,78	53,12	8,68	37,30	117,87
PORTO DE PARANAGUA	10.616	25,23	45,98	11,71	61,15	144,07
ITAJAI	16.316	24,04	65,86	13,55	49,63	153,08
PORTO DE ITAGUAI	1.476	24,99	76,96	10,68	43,05	155,68
PORTO DO RIO DE JANEIRO	6.906	23,92	51,26	11,66	74,65	161,49
PORTO DE RIO GRANDE	4.500	29,46	73,71	5,09	83,33	191,59
PORTO DE SANTOS	60.625	32,66	87,89	15,47	100,07	236,09
IRF - PORTO DE SUAPE	2.998	49,56	91,51	11,84	106,68	259,58
ALF - SALVADOR	3.172	39,01	103,92	11,59	128,25	282,77
ALF - FORTALEZA	1.324	50,80	133,44	10,44	110,56	305,24
PORTO DE VITORIA	3.480	48,20	244,76	5,82	99,34	398,12
Demais Unidades	585	65,65	128,94	15,01	146,91	356,50
Total Geral	119.843	30,60	81,90	13,23	84,09	209,82
Percentual - Etapa/Geral		14,58%	39,03%	6,31%	40,08%	100,00%

Fonte: **Time Release Study** (peça 92, p. 42)

121. Dessa forma, observou-se que, no sentido de importação, a operação portuária entre o desembarque da carga e o posicionamento nas pilhas de armazenagem é comum aos dois regimes de importação. Após o posicionamento na pilha, para cargas em trânsito, a operação portuária demanda capacidade dinâmica do terminal para disponibilização da carga no menor tempo, respeitado os limites operacionais, enquanto para a carga armazenada no terminal, a demanda é por capacidade estática para atendimento aos prazos ainda longos de desembarço e liberação da carga.

122. Portanto, a regulamentação do THC na importação reflete o modelo operacional ao abranger todos os serviços prestados até o ponto em que o fluxo do contêiner é comum, independentemente do regime de importação. Após a colocação na pilha, diante das particularidades de cada regime de importação, seja para armazenagem e desembaraço no próprio terminal, seja para trânsito aduaneiro, a regulamentação facultou aos terminais cobrarem por serviços prestados de forma livre, inicialmente, e, com a edição da Resolução Antaq 34/2019, previu a cesta SSE para um dos fluxos de trânsito aduaneiro.

123. A Figura 7, anterior, informa apenas a situação mais célere de desembaraço aduaneiro, canal verde, que significa dispensa de inspeções, e sem necessidade de licenciar. Considerando todas as cargas, o Estudo de Tempos de Liberação – **Time Release Study** (TRS) estimou o tempo médio de 9,7 dias, enquanto o trânsito aduaneiro deve ocorrer em 48h. Logo, há diferença significativa no fluxo do contêiner para cada situação na operação portuária.

124. Um segundo ponto a se esclarecer diz respeito à diferença entre capatazia, conforme definido no § 1º do art. 40 da Lei 12.815/2013, e a cesta de serviços THC. A interpretação da Lei é que todas as movimentações horizontais da carga realizadas dentro do terminal por trabalhadores portuários são capatazia, inclusive aquelas relacionadas à inspeção física da carga, unitização e desunitização (colocar e retirar as cargas de dentro do contêiner), enquanto a THC é uma cesta definida por regulamentação da Antaq, o que, por óbvio, envolve atividades de capatazia. Assim, a capatazia engloba todos os serviços de movimentação da carga no terminal, alguns deles fazem parte da THC e outros não fazem parte, como as inspeções físicas, bem como a movimentação relacionada à estiva, que é a arrumação da carga no navio.

125. A partir da conclusão de que a THC na importação é coerente com as condições aduaneiras vigentes, ou seja, atende às particularidades das cargas de importação, deve-se esclarecer que os serviços prestados após a pilha, como a própria armazenagem do contêiner e a movimentação entre a pilha e portão de expedição, podem ser cobrados.

126. Nesse sentido, a regulamentação recém editada, Resolução Antaq 109/2023 (peça 93), que dispõe sobre a estrutura de serviços prestados por operadores portuários e instalações portuárias que movimentam ou armazenam cargas containerizadas, prevê como serviços: a armazenagem por períodos, o recebimento e a entrega de/para vagões ou caminhões, a pesagem dos caminhões tara ou carregados para entrega ou retirada de contêineres, o próprio SSE, com a indicação de suspensão em razão do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário.

127. Ademais, a observação das tabelas de preços dos serviços cobrados dos diversos terminais permite identificar uma gama de serviços cobrados dos distintos usuários importadores, segundo suas particularidades, o que afasta o argumento apresentado contra o SSE de que a cobrança por serviços prestados após a pilha se aplicaria somente aos recintos alfandegados da zona retroportuária.

128. A tabela seguinte relaciona os tipos de usuários importadores, segundo o processo de importação selecionado, com as cobranças que lhes são atribuídas na operação de contêineres.

Tabela 4 – Usuários importadores e cobranças realizadas

Usuário Importador	Serviços cobrados
Armazena a carga no terminal de desembarque e faz desembaraço por Despacho de Importação	Armazenagem; Serviço de entrega para caminhões, em alguns do Tecons Pesagem, eventualmente
Realiza o desembaraço da carga no próprio terminal de desembarque por Despacho Antecipado sobre Águas, modalidade de Despacho de Importação	Estadia da carga no terminal por 48h; Entrega prioritária da carga;
Realiza o <u>trânsito aduaneiro do tipo DTC/DTe</u> para um recinto alfandegado jurisdicionados à mesma unidade da SRF- TRA	Estadia da carga no terminal por 48h SSE – Suspensão;

<i>Usuário Importador</i>	<i>Serviços cobrados</i>
	<i>Serviço de entrega para caminhões, eventualmente;</i>
<i>Realiza o trânsito aduaneiro, do tipo DTA, para um recinto alfandegado jurisdicionado à unidade distinta da SRF</i>	<i>Armazenagem, se for o caso;</i> <i>Estadia da carga no terminal por 48h, se for o caso;</i> <i>Entrega prioritária da carga, se for o caso;</i> <i>Serviço de entrega para caminhões, eventualmente</i> <i>Pesagem, eventualmente</i>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados das tabelas públicas de preços de diversos terminais

129. *Em relação à tabela acima, deve-se mencionar que o inciso VI do art. 3º da Lei 12.815/2013, conhecida como Lei dos Portos, estabelece que, no setor, a diretriz é a liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico. Assim, o Regulador, ao definir a estrutura de serviços prestados por operadores portuários e instalações portuárias, optou por permitir a livre escolha para a nomenclatura dos serviços cobrados sem vincular os operadores à estrutura definida na RN Antaq 109/2023. Em razão disso, há variações entre as tabelas dos terminais, contudo, pode-se comparar as tabelas e equiparar uns serviços aos outros, como realizado acima.*

130. *Adicionalmente, observou-se que, quando os terminais primários realizam a armazenagem da carga no próprio terminal, enquanto é feito o desembaraço, o contêiner passa por reposicionamentos conforme as necessidades do terminal e para atendimento do horário agendado de retirada. O reposicionamento é realizado, majoritariamente, por equipamentos do tipo **Transtêiner** (RTG), logo, a armazenagem do contêiner remunera o uso desse equipamento e a movimentação da pilha para a carreta rodoviária do importador consiste em mais uma movimentação e, em alguns casos, como no Porto de Santos, a rubrica armazenagem abrange essa movimentação de retirada do contêiner.*

131. *Assim, considerando que a regulamentação atual do THC condiz com as regras aduaneiras brasileiras e com a prática da operação portuária, efetivamente, são prestados serviços após o posicionamento do contêiner de importação na pilha de armazenagem, entre os quais a cesta SSE, e é legítima a cobrança conforme as particularidades e demandas dos distintos usuários.*

3.1.1.2. Quais fatores afetam os custos da cesta SSE?

132. *Diante da conclusão de que há serviços prestados após a pilha de armazenagem, os terminais possuem, em princípio, nos termos do inciso VI do art. 3º da Lei 12.815/2013, liberdade de preços para cobrar pelas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico.*

133. *Nesse sentido, os preços praticados pelos serviços portuários devem possuir fatos geradores associados aos serviços prestados, seja para cestas **box rate** e cesta SSE, seja para a armazenagem alfandegada.*

134. *Assim, é facultado aos terminais cobrarem expressamente pelos serviços prestados ao contêiner após a colocação na pilha de armazenagem, como a disponibilização do contêiner no veículo do importador e, em relação ao SSE, pode-se dizer que há um custo incremental quando comparado ao fluxo de importação com armazenagem no próprio terminal. No caso, cabe avaliar os fatores geradores de custos para a cesta específica do SSE, sendo o ponto de partida de avaliação da cesta atual o entendimento da operação de trânsito aduaneiro e os seus requisitos.*

135. *Os requisitos estabelecidos pela Receita Federal para realização do trânsito aduaneiro, ou seja, para o transporte do contêiner importado do terminal primário para o recinto secundário, onde será iniciado o desembaraço, consta da Instrução Normativa SRF 248/2002, nos seguintes termos (peça 87):*

‘Art. 71. O prazo de permanência de carga em área pátio é de vinte e quatro horas contadas, nos dias úteis, a partir da chegada da carga nessa área.

§ 1º Excedido esse prazo e não registrada e desembaraçada a declaração de trânsito, a carga será armazenada.

§ 2º Havendo motivo que o justifique, a fiscalização aduaneira poderá determinar o armazenamento da carga que se encontre no pátio ou verificar o seu conteúdo.

§ 3º Nos portos alfandegados, o prazo estabelecido neste artigo será de 48 (quarenta e oito) horas, considerado somente o tempo decorrido em dias úteis, a partir da chegada da carga nessa área.'

136. Considerando o exposto, cabe avaliar os seus impactos para a operação portuária. Dois requisitos são relevantes: primeiro, o art. 71, citado, estabelece prazo para permanência da carga em área pátio; e o segundo diz respeito ao prazo para conclusão do trânsito aduaneiro em 48h nos portos alfandegados.

137. Conforme relatado, no parágrafo 97 do relatório, a área pátio em uma instalação alfandegada é a área do terminal portuário demarcada pelo titular da unidade da SRF de jurisdição, de onde vem o conceito de que a carga destinada ao trânsito aduaneiro é colocada em área segregada.

138. O segundo aspecto diz respeito ao prazo de 48h para retirada da carga da área pátio, ou seja, prazo para retirar do terminal primário ou armazenar a carga fora da área pátio. Verificou-se que, para a importação de carga em contêiner, o completo desembaraço e a retirada do contêiner demandam o tempo médio de 5 a 9 dias, considerando apenas a amostra de portos visitados pela equipe de auditoria, o que englobou os terminais mais movimentados do país.

139. No caso de trânsito aduaneiro, é desejável a movimentação da carga no menor tempo operacionalmente possível para o terminal primário disponibilizar o contêiner e o recinto secundário providenciar o transporte. Isso porque, após concluído o transporte, o contêiner recebe a presença de carga no sistema de controle de importações utilizado pelo órgão aduaneiro e o representante do importador pode iniciar o desembaraço. Assim, a permanência da carga no terminal primário é contabilizada em horas.

140. Já no caso da armazenagem no terminal primário, a carga recebe a presença de carga ao ser desembarcada do navio e entra na programação regular de desembaraço e retirada. Em alguns casos, pode haver liberação da carga no mesmo dia, porém o operador portuário e o importador realizam a retirada da carga do terminal, em média para o setor marítimo, em 9,7 dias, segundo o **Time Release Study** (peça 92, p. 6), considerando o tempo necessário para o desembaraço e para o importador buscar sua carga, o que varia de acordo com a sua urgência, necessidade e logística.

141. Isso posto, pode-se analisar os serviços previstos na cesta de serviços do SSE. A lista de serviços é a seguinte, conforme art. 2º, inciso IX, da IN Antaq 72/2022:

'preço cobrado, na importação, pelo serviço de movimentação das cargas entre a pilha no pátio e o portão do terminal portuário,

pelo gerenciamento de riscos de cargas perigosas,

pelo cadastramento de empresas ou pessoas,

pela permanência de veículos para retirada,

pela liberação de documentos ou circulação de prepostos,

pela remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra e

pelo posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante.'

142. Avaliando a cesta SSE, verifica-se que praticamente todos os serviços são prestados de forma similar a todos os usuários importadores de cargas, independentemente do regime aduaneiro, com a exceção da remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra. Essa exceção deve-se ao fato de que ao retirar uma carga armazenada do terminal, o planejamento estabelecido entre o importador e o terminal promove maior precisão na operação, com menor número de reposicionamentos do contêiner no momento da chegada da carreta rodoviária no terminal.

143. Diante da similaridade entre os serviços prestados ao conjunto de usuários, pode-se afirmar que o incremento de custos associado à cesta SSE está na forma de prestação do serviço. O requisito de tempo de 48h para o transporte de carga até o recinto secundário impõe o tratamento mais célere das informações

sobre a carga, que variam em nível de detalhamento em relação a uma armazenagem regular, e com a prioridade do fluxo de movimentação do contêiner, o que demanda utilização mais intensiva de equipamentos e mão de obra.

144. Em relação à área segregada, um argumento frequentemente utilizado pelos que defendem a cesta SSE é que a manutenção de área segregada para os contêineres em trânsito aduaneiro representa custos aos terminais primários e resultam em ocupação subutilizada de área do terminal.

145. Verificou-se em campo que há terminais com maior percentual de área relativa segregada para o trânsito aduaneiro, enquanto em outros não há segregação física de área. Tal fato motivou o aprofundamento da avaliação com a realização de questionamento à Receita Federal, por meio do Ofício de Requisição 000.035/2024 – AudPortoFerrovia (peça 79).

146. Questionou-se de que forma era definida a área segregada, quais critérios adotados e se os terminais tinham opção de escolha ou se era uma imposição do titular da unidade da Alfândega, tendo em vista os impactos de custos da medida. A resposta foi apresentada nos seguintes termos (peça 68, p. 3):

‘Sobre o item ‘i’, subitens ‘a’ e ‘b’, informa-se que para todas as regiões fiscais, indistintamente, faz parte da instrução do pedido de alfundegamento de local ou recinto a planta de locação que indique as áreas a serem alfundegadas, entre elas os pátios, armazéns, silos, tanques (Portaria RFB nº 143, de 11 de fevereiro de 2022, art. 27, inciso IX, alínea ‘c’). Essas áreas são definidas pelo próprio administrador do recinto no processo de alfundegamento ou alteração do alfundegamento, sendo analisadas pela equipe da RFB de alfundegamento (art. 30 da Portaria RFB nº 143, de 2022), com posterior manifestação do titular da unidade de jurisdição aduaneira (art. 30, § 4º da Portaria RFB nº 143, de 2022), e decisão final do Superintendente da Receita Federal do Brasil (art. 31 da Portaria RFB nº 143, de 2022). Quanto ao subitem ‘c’ do item ‘i’, esclarece-se que a Portaria RFB nº 143, de 2022, define requisitos para a segregação de áreas para armazenagem de mercadorias de acordo com os seguintes grupos: (i) importados; (ii) destinados à exportação; (iii) amparados por regime aduaneiro especial; e (iv) nacionais ou nacionalizados, destinados ao transporte interno aéreo, terrestre, de cabotagem ou de apoio marítimo (art. 8 da Portaria RFB nº 143, de 2022). Ressalta-se que a segregação pode ser feita de modo virtual, quando o armazenamento é controlado por sistema informatizado administrado pelo recinto, que permita, de forma imediata, a identificação da situação dos bens e das mercadorias no local de armazenagem (Portaria RFB 143/2022, art. 8, § 1º da Portaria RFB nº 143, de 2022). Nos demais casos, a segregação deve ser física, com sinalização horizontal e vertical.’

147. Como afirmado, o terminal opina e tem a opção de realizar a segregação apenas virtual, minimizando os custos associados à área segregada. Inclusive, a escolha da segregação física pode atender à necessidade do terminal portuário para promover maior agilidade operacional para cargas em trânsito aduaneiro, dividindo o carrossel de caminhões dos recintos secundários em área delimitada e próxima aos portões de entrada e saída, como de fato constatado nos terminais portuários em Santos. A quantidade relativa de contêineres que seguem para trânsito aduaneiro em relação aos que são desembarçados no próprio terminal tende a influenciar na opção pela segregação física.

148. Por sua vez, para fazer a segregação virtual, o terminal incorre em custos de tecnologia da informação elevados para atender aos critérios da Receita Federal, mas, ao considerar o custo por unidade movimentada, a segregação virtual tende a ter baixo impacto, aproveitando o efeito de escala nas operações de trânsito aduaneiro.

149. Assim, conclui-se que um dos fatores de custos preponderantes para a cesta SSE relaciona-se ao uso mais intenso de recursos de movimentação para atendimento do requisito de prioridade de entrega do contêiner em trânsito aduaneiro do tipo DTC. Todavia, a definição atual da cesta SSE constante da RN Antaq 72/2002 não expressa essa prioridade.

150. Além disso, a regulamentação que permite a aplicação da cesta do SSE, nos termos § 1º do Art. 7º da Resolução Antaq 72/2022, prevê a sua aplicação para o trânsito aduaneiro. Entretanto, é necessária uma interpretação sistemática do art. 2º, inciso IX, da Resolução Antaq 72/2022 c/c o art. 7º, §1º, da mesma norma, associados aos incisos I e IV do art. 4º da Instrução Normativa SRF 248/2002 para concluir que a cesta SSE é aplicável apenas para os tipos de trânsitos aduaneiros que apresentam prioridade de entrega do

contêiner. Note-se que há cargas em trânsito aduaneiro que ficam armazenadas no terminal primário por tempo superior às 48 horas previstas para o trânsito prioritário. O tópico seguinte detalha a diferença.

3.1.1.3. Tipos de trânsito aduaneiro - DTA- Pátio, DTA Comum e DTC/DTe

151. Conforme apontado acima, é necessário um esforço interpretativo, com a combinação de mais de um dispositivo de duas diferentes normas, para verificar que a cesta do SSE é aplicável somente para os casos de trânsito aduaneiro em que há prioridade de entrega da carga.

152. O inciso IX do art. 2º da Resolução Antaq 72/2022 define a cesta de serviços SSE. O §1º do art. 7º da mesma Resolução estabelece que é aplicável a cesta SSE na entrega de cargas pátio em regime de trânsito aduaneiro – ambos dispositivos se encontram transcritos nos parágrafos 95 e 96 deste Relatório. O art. 2º, inciso IV, da Instrução Normativa SRF 248/2002 define carga pátio como aquela mantida em área pátio. Já o inciso II do mesmo artigo define área pátio como a área de zona primária demarcada para permanência de cargas destinadas à movimentação imediata. Atualmente, para os portos alfandegados, essa prioridade está definida no prazo máximo de 48 horas para permanência da carga em área pátio, segundo o §3º do art. 71 da IN SRF 248/2002.

153. Ao ler no §1º do art. 7º da Resolução Antaq 72/2022 o termo carga pátio, deve-se avocar os dispositivos acima citados da IN SRF 248/2002 para concluir que a cesta SSE é aplicável somente para os casos de trânsito aduaneiro com prioridade de entrega da carga. A dificuldade interpretativa ocorre porque é necessário socorrer-se de normativos de órgãos e entidades diferentes para se chegar a essa conclusão, ao invés de essa disposição constar claramente da resolução da Agência Reguladora.

154. Há casos em que o trânsito aduaneiro não está submetido à exigência de entrega prioritária da carga. Já, os trânsitos aduaneiros do tipo Declaração de Trânsito de Contêineres (DTC e DTe), destinada aos recintos aduaneiros jurisdicionados à mesma unidade da SRF, e a Declaração de Trânsito Aduaneiro-Pátio (DTA-Pátio), destinada aos recintos aduaneiros jurisdicionados em outra unidade da SRF, situação em que a carga permanece em área pátio, por isso chama-se DTA-pátio, possuem o requisito de movimentação em até 48h, portanto, a movimentação é prioritária.

155. Verificou-se que a Antaq recebeu denúncia questionando a possibilidade de cobrança sobre serviços de segregação prestados pelo terminal primário para o trânsito aduaneiro DTA-Pátio. A alegação era de que a cobrança se assemelhava ao SSE, que se encontra suspenso em razão do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário.

156. Segundo o Acórdão Antaq 41-2023-Antaq (peça 94, p. 1-2), a Diretoria da Agência entendeu possível a cobrança sob a justificativa de que a DTA-Pátio não envolve questões concorrenciais, tema central a respeito da discussão do SSE. As justificativas foram sintetizadas nos seguintes termos (peça 14, p. 20):

‘O colegiado, na oportunidade, entendeu que certas modalidades de alfandegamento não têm relação direta com o SSE mencionado pela Corte de Contas na sua decisão plenária de 2022, por não estar caracterizada a disputa e o suposto desvio que é pano de fundo do debate, conforme os trechos do Voto do Relator D2 (SEI nº 1843333):

*'8. No que tange à medida cautelar adotada, relevante mencionar que a decisão foi adotada no intuito de se dar pleno cumprimento às determinações contidas no Acórdão 1448/2022- Plenário TCU e, conseqüentemente, ao Acórdão N° 409-2022-ANTAQ. Para tanto, as razões expostas no Parecer Técnico n° 8/2023/GRP/SRG (SEI 1814998) mostram-se de suma importância para elucidar que apenas o DTE e o DTC são considerados SSE em sentido estrito, não apenas pela Resolução ANTAQ n° 72, mas também para aquela Corte. Tal entendimento baseia-se em dois fatores primordiais: 1) a cobrança em regime DTA não ser dirigida ao operador retroportuário, ator central nas questões relativas à SSE; e 2) pelo fato da cobrança em regime DTA não produzir efeitos anticompetitivos no mercado, na medida em que um maior número de **players** atuam nesse mercado, comparativamente com o regime DTC, que permite o trânsito do contêiner a um perímetro restrito. Nesse diapasão, alinho-me aos entendimentos esposados pela setorial técnica nos documentos SEI 1814998 e 1815579, cujos argumentos passam a fundamentar a presente decisão, independente de transcrição, com fulcro no disposto no § 1º, art. 50 da Lei n° 9784/99.'*

157. *No entanto, deve-se avaliar essa decisão sobre os seguintes aspectos.*

158. *Primeiro, em relação à questão concorrencial, os recintos alfandegados sob jurisdição de outra unidade da SRF exercem determinado nível de concorrência semelhante aos recintos da zona portuária. Há, por exemplo, uma unidade da Alfândega no Porto de Santos, uma unidade em São Paulo, capital, e uma unidade em Guarulhos. Todas essas unidades estão na área de influência da metrópole de São Paulo. Nesse caso, a princípio, não se deve presumir que a concorrência pela armazenagem alfandegada se restrinja aos terminais primários e aos recintos alfandegados retroportuários sob jurisdição da Alfândega de Santos. Como afirmado nas limitações de auditoria, não há dados estruturados sobre as origens e destinos de contêineres que seguem para trânsito aduaneiro para evidenciar tal hipótese.*

159. *Segundo, as discussões acerca da SSE têm como pressuposto a existência de prestação de serviços e seus custos associados, ou seja, a cobrança é baseada na existência de fatos geradores de custos e a cobrança permite ao operador portuário a obtenção de receitas sobre os serviços em decorrência da entrega das cargas para trânsito no prazo de 48h. Logo, no caso da DTA-Pátio, os serviços prestados são em grande parte idênticos aos prestados quando o contêiner segue para trânsito aduaneiro do tipo DTC.*

160. *A resposta ao Ofício 000.016/2024 – AudPortoFerrovia (peça 68) ressalta o aspecto do fato gerador e sobre a similaridade entre os trânsitos DTA-Pátio e DTC, conforme expõe a Nota Técnica 36/2024/GRP/SRG (peça 14, p. 21):*

'ix) Solicitamos explicação sucinta sobre as diferenças entre as atividades prestadas entre os trânsitos aduaneiros para DTA e DTC/DTE.

RESPOSTA: Do ponto de vista da regulação portuária, não há diferenças operacionais no pátio e no cais, de modo que os normativos da ANTAQ não fazem essa especificidade, tratando todos como 'despacho aduaneiro' e cargas em 'regime de trânsito aduaneiro'.

161. *Assim, o trânsito aduaneiro do tipo DTA-Pátio, considerado como o que a carga permanece em área pátio para movimentação imediata, e o DTC/DTE compartilham os requisitos de permanência em área pátio e movimentação em no máximo 48h. Portanto, a operação portuária é similar quanto a esses aspectos e, na maior parte, não difere em razão do destino do trânsito, se na mesma unidade da Alfândega ou não.*

162. *Dessa forma, entende-se injustificado o tratamento distinto quanto à possibilidade de cobrança dos serviços de segregação SSE ou DTA-Pátio. Eventualmente, as alfândegas locais estabelecem procedimentos adicionais para o DTA-Pátio que podem ser considerados caso a caso, por exemplo, com a formação de comboios, o que pode gerar custos adicionais.*

163. *A despeito disso, a validade da decisão do Acórdão Antaq 41-2023 se mantém, visto que o Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário abordou a questão com base em uma denúncia que focava majoritariamente na relação comercial entre o terminal primário e os terminais secundários da zona retroportuária. Neste contexto, a Agência optou por adotar um entendimento restrito da discussão.*

164. *Ante o exposto, a proposta de encaminhamento é no sentido de **recomendar que a Antaq aprimore a cesta de serviços do SSE para conferir maior especificidade quanto aos requisitos que a distinguem da operação portuária prestada aos contêineres de importação armazenados no terminal primário, de forma***

a justificá-la, e especifique, de maneira direta, para qual tipo de trânsito aduaneiro a cesta deve ser aplicada, com vistas a facilitar a sua compreensão completa – o que a integra e em quais casos é aplicável.

165. *Por fim, importante mencionar que foi apresentada perante este Tribunal denúncia tratando de situação semelhante em termos dos requisitos de permanência do contêiner em área pátio e disponibilização para entrega ao usuário no prazo máximo de 48h. A denúncia diz respeito ao Desembarço sobre Águas (DSA), tema que será tratado adiante, mas que possui justificativas semelhantes quanto à cobrança dos serviços. A citada denúncia consta do TC 007.916/2023-0, que se encontra apensada a este processo de auditoria.*

166. *Como informação adicional, cabe mencionar que foi realizada entrevista com o Departamento de Estudos Econômicos do Cade (DEE) a fim de esclarecer o posicionamento atual do órgão. O DEE elaborou abrangente estudo sobre o tema, constante da peça 114. As conclusões são objetivas, nos seguintes termos (peça 114, p. 131):*

‘Tendo em vista o que foi exposto, entende-se que não há motivos para considerar a cobrança da THC2 [Terminal Handling Charge 2] ou Serviço de Segregação de Entrega [SSE] como ilícito, independentemente do nível da referida cobrança, como vem sendo a interpretação da jurisprudência do CADE nos últimos anos. Pelo contrário, entende-se que há justificativa lícita para cobrança dos valores referidos por THC2 ou SSE.

Ao longo da presente nota, buscou-se demonstrar que:

- *Não faz sentido exigir isonomia em termos de cobrança THC2/SSE, já que um agente verticalmente integrado não cobra serviços de si mesmo. Há, sim, necessidade de comparar o valor do serviço final, no downstream, com os serviços dos agentes não-verticalmente integrados, para, caso se assim entenda, seja possível realizar uma análise mínima do teste do concorrente igualmente eficiente;*

- *O teste do concorrente igualmente eficiente é criticado nos Estados Unidos e há bons motivos para tanto. No entanto, sua utilização é melhor e superior a uma avaliação contábil e dogmática a respeito do que é possível cobrar em termos de THC2/SSE. A não ser que se tenha uma teoria de dano por trás que suporte a referida cobrança, a punição da mesma pode representar uma atitude equivocada.*

Como referido ao longo do presente documento, ao compreender que o SSE ou THC2 deve ser cobrado de maneira indistinta, dentro da rubrica THC, aos armadores, o CADE, na realidade, está subscrevendo a possibilidade de subsídio cruzado, o que pode gerar ineficiências. A cobrança não parece ser anticompetitiva, tendo justificativa relatada ao longo da nota. Aliás, é possível que as decisões do CADE que punam este tipo de conduta possam talvez desincentivar importantes investimentos no setor.’

167. *A despeito do posicionamento técnico, o Conselho deliberativo do Cade ainda não apreciou casos concretos após a elaboração da Nota Técnica, utilizando-a como referência para posicionamento, pois a opinião foi emitida em outubro de 2022 e a suspensão da cobrança do SSE passou a vigorar a partir de junho de 2022.*

3.1.2. Guarda Transitória e Armazenagem

168. *Em novembro de 2023, a Antaq publicou a Resolução Antaq 109/2023 (peça 93), que teve como objetivo estabelecer uma padronização dos serviços oferecidos nos terminais portuários. A Resolução prevê uma padronização do conjunto dos serviços prestados pelos terminais portuários e, em alguns casos, defini-los expressamente. Ela também determina que os terminais elaborem um simulador de preços e serviços para os usuários terem uma referência inicial sobre o que será cobrado.*

169. *A Resolução 109/2023, prevê, como serviços complementares, a armazenagem por períodos e a guarda transitória. Além disso, define o que é armazenagem, contudo, deixa de definir a guarda transitória, associando-a ao período de 48h e ao adicional de 24h, coincidente com o prazo máximo de trânsito aduaneiro. A inferência traz prejuízos para a interpretação da aplicação da norma.*

170. *Pouco após a publicação da Resolução Antaq 109/2023, um terminal de contêiner em Santos passou a cobrar a guarda provisória das cargas em trânsito aduaneiro, que são dirigidas à área pátio para posterior transferência aos recintos alfandegados retroportuários, o que não costumava ser a prática em Santos no passado recente, diferentemente do observado nas demais regiões do país.*

171. A cobrança foi questionada junto à Justiça Federal e, posteriormente, junto à Antaq. Em ambos os casos foi concedida liminar vedando a cobrança da guarda transitória. A justificativa da decisão cautelar, por parte da Antaq, conforme os Acórdãos 15-2024 e 16-2024-Antaq (peça 15), baseou-se na argumentação do denunciante acerca da possibilidade de a cobrança de guarda provisória ser considerada como descumprimento do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário.

172. Por outro lado, a Antaq foi instada a se manifestar em processo de denúncia sobre a possibilidade de cobrança da armazenagem durante o período de 48h do trânsito aduaneiro (DTA e DTC). O posicionamento foi favorável à cobrança, com a justificativa que a cobrança de armazenagem é aplicável de forma indistinta a todos os usuários, conforme os Acórdãos 41-2023 e 591-2023-Antaq (peça 94, p. 1-4). Assim, atualmente, há uma divergência de tratamento entre o Porto de Santos e os demais portos do país.

173. Durante a auditoria, verificou-se a utilização de termos estadia e guarda provisória para situações de trânsito aduaneiro ou para cargas em regime de desembarço sobre águas e o termo armazenagem para a carga desembarçada no próprio terminal primário, sem distinção clara entre eles. Há similaridades e diferenças nos termos, ainda que sutis. Os dois serviços possuem relação estrita, segundo a área técnica da Antaq: não há armazenagem sem a guarda, porém, há interpretações de que há guarda sem armazenagem, derivando das normas da Receita Federal.

174. Segundo a Instrução Normativa SRF 248/2002, a carga depositada no terminal portuário primário destinada ao trânsito aduaneiro recebe a condição de carga pátio, pois a carga é depositada na área pátio. Nessa condição a carga não recebe presença de carga, registro necessário para início dos trâmites de desembarço aduaneiro.

175. A presença de carga só ocorre após concluído o trânsito (transporte para o recinto final) e, com isso, a carga recebe para fins da aduana a condição de carga armazenada. Assim, no período em que a carga está na zona primária aguardando o trânsito aduaneiro, o terminal primário possui a responsabilidade de fiel depositário para todos os fins, sem que a carga esteja armazenada. O terminal responde, inclusive, pelos tributos se houver, por exemplo, desvio da carga.

176. Diante da responsabilidade transitória do terminal primário, na condição de depositário fiel e pelo fato de a carga ocupar o pátio do terminal no período, a Antaq possui julgado permitindo a cobrança do primeiro período de armazenagem quando a carga segue para trânsito.

177. A equipe de auditoria realizou, por meio do item i) do Ofício de Requisição 000.016/2024 – AudPortoFerrovia (peça 68), questionamentos sobre a guarda transitória, uma vez que passou a constar da Resolução Antaq 109/2023 como um serviço inerente à atividade portuária, a fim de entender o que é o serviço previsto, em qual situação pode ser cobrado e qual a diferença para o serviço de armazenagem.

178. As respostas sobre os questionamentos foram no seguinte sentido (peça 14, p. 4):

'De fato, o tema da guarda em terminais de contêineres já foi objeto de debates de ordem normativa na Agência, e está, como explicado, dentro da seara regulatória, tanto que está mencionada em pelos menos três normativos da Agência, entre eles a Resolução ANTAQ nº 75, de 6 de junho de 2022(art. 4º, II, 'b'), Resolução ANTAQ nº 72, de 1º de abril de 2022 (art. 7º, caput) e a recente Resolução ANTAQ nº 109, de 2023 (no Anexo II). Ela também é mencionada na norma de tarifas portuárias, a chamada Resolução ANTAQ nº 61, de 1º de dezembro de 2021 (Anexo I, Grupo V e Anexo III, Tabela VII, itens 16 e 17), já que algumas administrações portuárias ainda realizam serviços para contêineres e outras cargas nas áreas não arrendadas.

(...)

b) A RN Antaq 109/2023 trouxe no Anexo II, item 1.2.13 o item Guarda Transitória, indicando nos subitens o primeiro período de 48h e o segundo de 24h, contudo, não está definido no art. 3º a que se refere a guarda transitória, qual a definição da Antaq para o item? Quais atividades estão incluídas nessa rubrica?

RESPOSTA:

O questionamento da auditoria sobre a guarda transitória das cargas, nas instalações portuárias, parte da concepção de que ela é uma atividade operacional, mas, entretanto, a natureza e o conteúdo dessa

rubrica, como sabemos, voltou recentemente ao debate dentro da Agência, motivada por reclamações externas, de modo que não existe, por enquanto, dado o princípio do contraditório, condições de anteciparmos um posicionamento técnico definitivo sobre.

Assim, importante registrar que a magnitude da chamada Guarda Transitória está no contexto de recente denúncia em face de instalações portuárias no Porto de Santos. Nesse sentido, a ANTAQ ainda está apreciando uma interpretação administrativa acerca da sua incidência vis a vis a semelhança alegada pelos denunciante, debate que está implícito na questão formulada pela auditoria.

De toda sorte, a Resolução ANTAQ nº 109/2023 é uma norma complementar à Resolução ANTAQ nº 72/2022 e à Resolução ANTAQ nº 75/2022. O parágrafo único do art. 3º da Res. 109 evidencia isso. Dessa feita, o art. 3º não pretendeu ser exaustivo ao assentar o significado e conteúdo de cada cobrança de serviços portuários, nem há uma necessária simetria, em termos de composição, entre o art.3º e o Anexo II.'

179. *Avaliando-se as respostas, observa-se falha na regulação a respeito do tema, pois o serviço guarda transitória foi expressamente previsto nas tabelas de serviços portuários, contudo, a Antaq, por meio da sua unidade de regulação, expressou não possuir posicionamento técnico definitivo sobre o serviço e, de forma conservadora e não se antecipando, optou por aguardar decisão da Diretoria da Agência em processo de denúncia sobre o tema.*

180. *Além disso, observando-se o processo da denúncia em curso na Antaq, há nota técnica da Superintendência de Regulação com a avaliação preliminar do pedido de cautelar para suspensão da cobrança da guarda provisória. Na Nota Técnica 36/2024/GRP/SRG (peça 14, p. 5-12), a opinião é pelo indeferimento da cautelar e manutenção da cobrança, em razão do entendimento de que a guarda não faz parte de qualquer cesta como box rate, THC, ou mesmo a suspensão SSE. Contudo, a referida Superintendência indica o prazo de 90 dias para analisar o caso de forma exauriente e apresentar posicionamento técnico sobre o serviço.*

181. *Assim, considerando que na Resolução Antaq 72/2022 sobre os serviços portuários, a permanência da carga no terminal durante o período entre o desembarque do contêiner de importação e o trânsito aduaneiro não faz parte das cestas de serviços box rate, THC ou da própria SSE. E considerando que o terminal detém a responsabilidade ilimitada sobre a carga e ela efetivamente ocupa espaço no terminal durante o período, entende-se que é facultado ao operador realizar a cobrança, pois há contrapartida de custos.*

182. *Contudo, entende-se que o termo guarda transitória na Resolução Antaq 109/2023 deve ser esclarecido, pois, primeiro, essa permanência é similar à armazenagem, considerando estritamente a operação portuária, ressalvado o período de permanência; segundo, não foi demonstrado nenhuma situação possível, com base no regramento regulamentar vigente, de a carga estar no terminal sem que haja guarda no sentido de responsabilidade, independentemente do fluxo; terceiro, a guarda está como serviço inerente e a armazenagem como complementar sem maiores explicações; quarto, nos portos fora de Santos são feitas cobranças por esse período de permanência sob variadas formas, como por exemplo, armazenagem.*

183. *Assim, neste caso, entende-se necessário recomendar que a Antaq aprimore a Resolução Antaq 109/2023, de forma tempestiva, a fim de definir com maior clareza o serviço relacionado ao período em que a carga permanece sob responsabilidade dos terminais primários quando em trânsito aduaneiro ou aguardando a sua retirada quando desembarçada na modalidade DSA.*

3.1.3. Desembaraço sobre Águas

184. *O despacho sobre águas (DSA) é uma modalidade da declaração de importação (DI), que permite o seu registro da importação antes da chegada da carga ao país, por isso, também é conhecido por desembaraço antecipado. Ela é disponível para pessoa jurídica credenciada como Operador Econômico Autorizado (OEA – nível 2), regulamentado segundo a Instrução Normativa RFB 2.154/2023, que, em síntese, se aplica a importadores recorrentes e com histórico de regularidade fiscal.*

185. *O Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA) foi lançado pela Receita Federal do Brasil (RFB) em 2015, por meio da Instrução Normativa RFB 1.985/2015, com o objetivo de proporcionar maior agilidade e previsibilidade no fluxo do comércio exterior do Brasil, impulsionar a*

gestão de riscos das operações aduaneiras e elevar o nível de confiança entre os operadores econômicos e a RFB.

186. *Já o DSA foi fruto de acordo sobre reconhecimento mútuo dos respectivos programas de Operador Econômico Autorizado do Brasil e do Programa de Parceria Alfândega-Comércio contra o Terrorismo e é um exemplo de iniciativa do governo brasileiro para simplificar o comércio exterior e aproximar o país às práticas aduaneiras em vigor nas principais economias mundiais. Essa modalidade teve início com a publicação da Instrução Normativa RFB 1.759/2017, a qual alterou a norma referente ao despacho aduaneiro de importação, e foi regulamentada pela Portaria Coana/SRF 85/2017 (peça 95).*

187. *Durante a execução da auditoria, foi realizada reunião com a Receita Federal, ocasião em que foi informado que a iniciativa faz parte do acordo firmado pelo Brasil com a Organização Mundial das Aduanas para facilitação do comércio exterior. O DSA foi uma ação piloto desse programa, disponibilizada a alguns operadores certificados, enquanto se iniciava o projeto de implantação de um novo sistema de controle de importações, cujos padrões operacionais serão similares aos utilizados para o DSA.*

188. *Afirmou-se, ainda, que o modelo de despacho sobre águas atual enfrenta dificuldades em razão da incompatibilidade de operar um novo padrão de fluxo e tratamento de informações sobre as mercadorias em um sistema de controle (Siscomex) desenvolvido ao longo de décadas para uma modelo operacional distinto, ainda vigente para o modo marítimo.*

189. *Dessa forma, deve-se considerar que a utilização da modalidade de despacho sobre águas faz parte de um projeto em implementação, que, segundo o cronograma atual da Receita Federal, tem previsão de conclusão em 2026. Considerando que esse deve ser o novo padrão de despacho de importação, é relevante o acompanhamento dos efeitos em curso e previstos decorrentes da sua implementação a fim de que as inovações de fato resultem em simplificação e em benefícios aos usuários dos terminais portuários.*

190. *Os benefícios da modalidade de despacho podem ser de caráter geral ou exclusivo – segundo a certificação do importador, e se desdobram em quatro: 1) desburocratização do processo administrativo aduaneiro; 2) redução dos custos logísticos nas atividades de comércio exterior; 3) redução do tempo de liberação das cargas submetidas ao despacho aduaneiro de importação ou de exportação e 4) facilitação das operações aduaneiras brasileiras e estrangeiras. Segundo o Time Release Study (TRS) (peça 92, p. 7), o tempo médio para as importações realizadas sob a modalidade DSA é 73% menor do que nas outras modalidades.*

191. *Assim, a tendência é que os intervenientes contemplados pelo programa reduzam suas necessidades de armazenamento alfandegado de cargas.*

192. *Um outro benefício mencionado em entrevistas com usuários diz respeito ao conhecimento antecipado do canal de parametrização da carga. A parametrização é etapa importante do processo de desembaraço aduaneiro de mercadorias. Quando o contêiner é importado, a depender do perfil de carga, da certificação do importador e de outros critérios de risco, a carga é parametrizada em um dos canais: verde, amarelo, vermelho ou cinza.*

193. *O canal verde significa que a carga tem condições de liberação imediata, o canal amarelo indica necessidade de exame documental e, eventualmente, algum tipo de inspeção, enquanto o canal vermelho significa verificação física da mercadoria além do exame documental. O canal cinza é utilizado quando há indícios de fraude.*

194. *Conforme mencionado na visão geral, foi protocolada neste Tribunal denúncia sobre a cobrança, por parte de um terminal portuário, de serviço relacionado à liberação de contêiner pela modalidade DSA (TC 007.923/2023-0).*

195. *A referida denúncia ocorreu após atuação da Antaq. Isso porque, a partir do início da cobrança de serviço específico para liberação prioritária de contêiner DSA, a própria fiscalização da Agência opinou pela irregularidade da cobrança do serviço. O terminal apresentou recurso contra a decisão inicial e, após a coleta de informações e a análise da Diretoria Colegiada, o entendimento foi revertido. Inconformado com a decisão da Diretoria de indeferir cautelarmente a suspensão da cobrança, o denunciante trouxe a questão para avaliação do TCU.*

196. No TCU, a denúncia teve andamento inicial com a realização de oitiva da Antaq e da parte denunciada, conforme autorizado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler.

197. Como o presente trabalho de auditoria busca dar tratamento mais sistemático aos temas abrangidos no escopo da auditoria, dentre eles o DSA, foi proposto o apensamento do TC 007.916/2023-0 à presente auditoria operacional (peça 72, apenso TC 007.923/2023-0), solicitação autorizada mediante o despacho do Ministro Relator (peça 77, apenso). Assim, os elementos das oitivas serviram como ponto de partida para análise do DSA e posterior aprofundamento do estudo do tema.

198. A figura seguinte ilustra o esquema básico do fluxo da modalidade de Despacho sobre águas:

Figura 7 – Fluxo do Despacho Sobre Águas



Fonte: Antaq. Estudo ‘Serviços prestados às cargas desembarçadas sobre as águas’

199. O DSA não é um trânsito aduaneiro, pois o processo de desembarço da carga e as relações comerciais ocorrem entre o terminal portuário e o importador. Porém, em termos da prioridade de movimentação do contêiner, a operação portuária se assemelha ao trânsito aduaneiro DTC/DTe.

200. Os procedimentos da modalidade DSA se assemelham àqueles para o desembarço por Declaração de Importação (DI) padrão. No entanto, o registro da declaração se inicia com a carga ainda sobre águas e, se a carga receber a parametrização do canal verde, ela já é desembarcada do navio desembarçada e em condições de ser retirada do terminal pelo transportador do importador ou de seu representante.

201. Do ponto de vista comercial, a relação ocorre entre o terminal primário e o importador ou seu representante (OEA), sem a participação de outros recintos alfandegados, enquanto no trânsito aduaneiro a relação comercial é entre o terminal primário e os recintos alfandegados secundários. Um exemplo, obtido em entrevista com usuário, é o caso de o contêiner já desembarçado seguir rapidamente para o próprio pátio de armazenagem da indústria, não alfandegado, onde é realizada a desova do contêiner.

202. Do ponto de vista operacional, os serviços portuários são similares àqueles prestados para cargas em trânsito aduaneiro prioritário, pois o requisito do DSA é que o terminal disponibilize a retirada do contêiner no prazo de 48 horas. Assim, estão presentes no DSA os principais custos já avaliados para a cesta SSE, como a utilização mais intensa de recursos (mão de obra e equipamentos de movimentação) e o posicionamento da carga em área segregada do terminal, área pátio.

203. Caso seja interesse do importador, após a retirada, a carga poderá seguir para armazenagem não alfandegada, em depósitos ou centros de distribuição comuns com custos de armazenagem menores, por não se tratarem de recintos alfandegados, que são dependentes de autorização do poder público e precisam atender a diversas exigências para que possam funcionar. A Receita Federal, em resposta ao Ofício 000.035/2024-AudPortoFerrovia, ao ser questionada sobre os impactos previstos pelo novo regime de

importação sobre o quantitativo de cargas que seguem para trânsito aduaneiro após o desembarque, emitiu a seguinte resposta (peça 82, p. 3):

‘5. Em resposta ao item ‘iii’, informa-se que não efetuamos estudo específico sobre o impacto que a implantação do Portal Único de Comércio Exterior causará na quantidade de cargas que usam o regime de trânsito aduaneiro. No entanto, acredita-se que haverá diminuição na quantidade de trânsitos aduaneiro, embora para muitas cargas, por motivos relacionados a questões de logística ou benefícios tributários, os importadores continuarão desejando desembarcar suas cargas em zona secundária. Registre-se que foram feitas duas consultas públicas sobre o Novo Processo de Importação, possibilitando a todas as partes interessadas manifestar a sua opinião. Quando do desenvolvimento do módulo de Controle de Carga e Trânsito de Importação (CCT Importação) no modal aquaviário, previsto para o ano de 2026, os intervenientes no processo serão convidados a opinar. Por fim, informa-se que no momento não há previsão de alterar o disposto no § 3º do art. 71 da IN SRF nº 248, de 2002.’

204. Atualmente, o volume de cargas processadas por DSA é pouco significativo, 2,8%, considerando as 43 milhões de toneladas de cargas em contêineres de longo curso desembarcadas em 2021, conforme os dados processados do estatístico aquaviário da Antaq, contudo, está em ascensão, conforme demonstra a figura seguinte, a qual apresenta dados apenas até 2021:

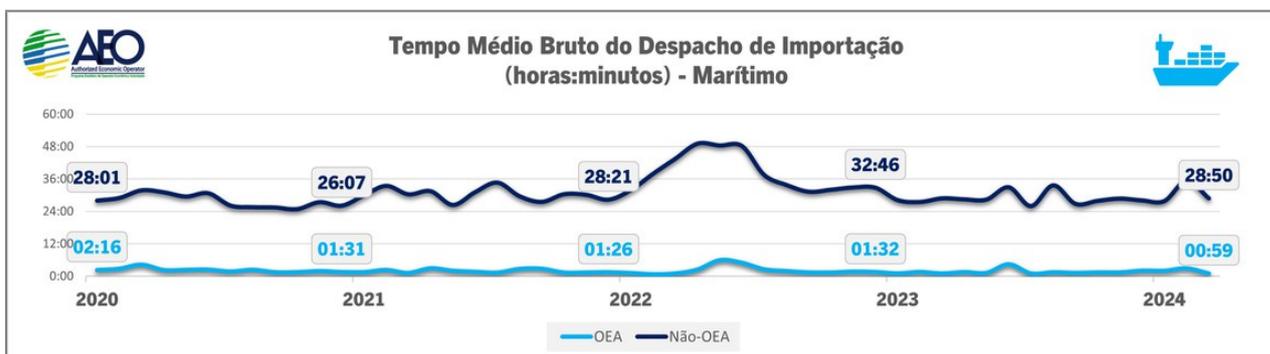
Figura 8 – Evolução da utilização da modalidade DSA no Brasil



Fonte: Estudo Serviços prestados às cargas desembarçadas sobre as águas, Antaq (peça 96)

205. Um dos efeitos mais relevantes verificados desde a implantação do DSA é a redução significativa do tempo do despacho de importação. O tempo despendido no despacho é uma das questões mais citadas pelos **stakeholders** nos painéis e entrevistas.

206. As figuras seguintes mostram os ganhos obtidos pelos Operadores Econômicos Autorizados, não necessariamente DSA, para o despacho de importação, considerando apenas o tempo de análise da Receita Federal. Entretanto, cabe registrar que os outros órgãos anuentes e mesmo o importador e seus despachantes levam tempo para realizar os trâmites de liberação da carga, adicionando prazos significativos para completar o processo.

Figura 9 – Tempo médio para a RFB analisar o despacho de importação


Fonte: SRF <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea>, acesso em 18/06/2024, atualizado até 22/04/2024.

207. Como se observa no gráfico, os tempos médios para o desembaraço são reduzidos para os operadores OEA, o que pode resultar em menor tempo de armazenagem alfandegada. Os denunciante alegaram que, como forma de compensar a perda de receita, os terminais instituíram a cobrança associada ao DSA.

208. Como dito, a cobrança foi considerada ilegal inicialmente pela fiscalização da Antaq e, após avaliação da Diretoria da Agência, o entendimento foi revisto. A Antaq também determinou que área técnica realizasse estudos sobre a modalidade.

209. No citado Estudo da Antaq, foi elaborada a seguinte tabela de preços praticados em 2022 por diversos terminais portuários referente ao Despacho sobre Águas:

Figura 10 – Levantamento de preços praticados relacionados aos serviços sobre DSA

Nome dos Terminais	Preço THC	Preço DSA			Serviços obrigatórios cobrados separadamente do DSA	Valores comparativos de outros serviços de segregação - SSE *	
		Mínimo	Médio	Máximo		DTA	DT ou DTC**
Santos Brasil (Santos)	R\$ 962,00	R\$ 2.168,49	-	0,5 % do CIF	Pesagem (R\$ 287,07) e scanner (R\$ 720,23).	R\$ 2.168,49	R\$ 285,86
BTP Santos	R\$ 1.068,00	R\$ 1.675,21	-	0,55% do CIF	Recebimento e entrega para caminhão (R\$ 574,29) pesagem (R\$ 99,57) e scanner (575,34).	R\$ 1.973,36	R\$ 413,14
TCP Paranaguá	R\$ 1.045,00	R\$ 16,50	R\$ 698,33	R\$ 1.183,41	Movimentação de contêiner (R\$ 355,02), pesagem (R\$ 130,17) e scanner (R\$ 838,93).	R\$ 1.812,67	-
Tecon Suape	R\$ 1.278,75	R\$ 783,48	R\$ 783,48	R\$ 783,48	Pesagem (R\$ 441,07) e scanner (R\$ 603,25).	R\$ 0,00	R\$ 783,48
Superterminais (Manaus)	R\$ 840,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	Pesagem (R\$ 91,00) e scanner (R\$ 326,00).	R\$ 398,00	-
Portonave (Navegantes)	R\$ 782,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	Pesagem (R\$ 110,00) e scanner (R\$ 929,00).	R\$ 1.943,00	R\$ 862,00
Multirio (Rio de Janeiro)	R\$ 576,67	R\$ 1.323,67	R\$ 1.323,67	R\$ 1.323,67	Pesagem (R\$ 211,12), scanner (R\$ 495,62) e procedimentos operacionais/administrativos (R\$ 2.101,44) ***.	R\$ 1.323,67	-
Itapoá Terminais Portuários	R\$ 701,75	R\$ 650,00	R\$ 885,42	R\$ 1.501,00	Serviço de entrega de importação (R\$ 316,25), pesagem (R\$ 771,00) e scanner (R\$1.115,50).	R\$ 1.817,25	-
Tecon Salvador	R\$ 1.054,75	R\$ 1.093,04	R\$ 1.093,04	R\$ 1.093,04	Pesagem (R\$ 631,93) e scanner (R\$ 304,57).	-	-

AGENDA PLURIANUAL DE ESTUDOS 2021/2024

Fonte: Serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre as águas -Antaq (peça 96, p. 46)

210. A cobrança da cesta de serviços associados ao DSA, demonstrada à Figura 11, anterior, não consta de previsão expressa nas normas da Antaq. Porém, a Agência deferiu a possibilidade de cobranças, por meio do Acórdão 69-2021-Antaq (peça 97), bem como determinou a realização do estudo: 'Serviços

prestados às cargas desembaraçadas sobre as águas, características operacionais, preços praticados e custos envolvidos' que foi publicado em 2023 (peça 96).

211. Foram identificadas distorções nas tabelas de preços de diferentes terminais em relação à rubrica DSA. Destacam-se as seguintes distorções: alguns terminais cobram com base no valor CIF da mercadoria, enquanto outros cobram um valor fixo para a estadia da carga pelo período de 48h, associada a taxas adicionais de movimentação ou entrega de contêiner ao caminhão. Essas variações impactam o valor final cobrado ao importador optante dessa modalidade.

212. Durante a execução da auditoria, a equipe de fiscalização constatou, avaliando tabelas públicas de preços dos terminais, que a situação permanece ocorrendo, inclusive com a cobrança de período de armazenagem por prazo superior ao previsto no art. 7º da Portaria Coana 85/2017 e em desacordo com o estabelecido no art. 3º, inciso VI, da Lei 12.815/2013.

213. Além disso, deve-se destacar que o estudo sobre o DSA deixou de avaliar os casos em que a estadia do contêiner de 48h está incluída na rubrica cobrada por alguns terminais, enquanto em outros é cobrado o primeiro período de armazenagem em adição ao DSA, causando mais distorções, além de afronta ao art. 33, inciso XXVIII, da Resolução Antaq 75/2022 (peça 98). Isso porque, de maneira geral, o primeiro período de armazenagem começa a partir de 3 dias e, se a carga deve sair em 48h, necessariamente será cobrado tempo de armazenagem que não será utilizado.

214. Considerando a variabilidade das formas de cobranças e seus efeitos, indicadas nas denúncias apresentadas à Antaq e ao TCU sobre o tema, há oportunidade para atuação da Agência no sentido de regulamentar o DSA, prevendo-o em suas normas. A lacuna normativa sobre o DSA pode dificultar a atividade de fiscalização por parte da Antaq, conforme apontado no referido estudo sobre o tema, o qual foi aprovado pela Diretoria da Agência, por meio do Acórdão 228-2023-Antaq (peça 99).

215. Contudo, tendo em vista a previsão de implementação do módulo marítimo de importação do Portal Único de Comércio Exterior, o qual pode impactar de forma significativa o DSA, inclusive quanto à previsão de manutenção do requisito de 48h para entrega do contêiner, e, considerando, ainda, o tempo previsto para seguir o rito de elaboração e revisão de normas, deixa-se de propor recomendação para que a Antaq regulamente o DSA nessa oportunidade.

216. Por outro lado, mostra-se necessário que a Agência acompanhe a implantação da Declaração Única de Importação (Duimp) do sistema do Portal Único do Comércio Exterior, e monitore os seus efeitos para as operações portuárias, a fim de avaliar a necessidade de regulamentação tempestiva do DSA.

217. Além disso, deve-se considerar que, assim como o trânsito aduaneiro, o desembarço por DSA acarreta custos adicionais para o terminal primário em razão do tratamento prioritário, sendo razoável a cobrança por esse serviço. No entanto, os valores devem ser acompanhados pela Antaq para evitar preços abusivos. Nesse sentido, está em andamento na Agência Reguladora proposta de metodologia para analisar possíveis abusividades em preços de serviços cobrados por terminais portuários, a qual poderá ser utilizada para avaliação dos preços praticados no DSA, tema tratado no achado 2.

218. Assim, propõe-se recomendar à Antaq que acompanhe a implantação do Portal Único do Comércio Exterior e a evolução do tema junto à RFB com vistas a analisar a necessidade de regulamentação tempestiva do DSA, considerando os estudos já realizados, a constatação de cobranças com padrões distintos sobre o serviço, que impactam os preços praticados.

219. Especificamente quanto à denúncia apensada ao presente processo, ela foi conhecida, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos termos dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e art. 103 da Resolução TCU 259/2014 e apensada ao presente processo nos termos dos arts. 36 e 40, da Resolução TCU 259/2014 c/c o inciso I do art. 169 do RITCU.

220. Cabe registrar, ainda, que não se constatou atuação irregular ou ilegítima pela Antaq na decisão do Acórdão-Antaq-69/2021, contestada pelo denunciante, conforme exposto da análise empreendida na auditoria. Quanto ao tema da denúncia, resultou em proposta de encaminhamento com maior abrangência e em sentido diverso do requerido pelo interessado no pedido, que solicitava o reconhecimento da ilegalidade das cobranças de serviços prestados para cargas na modalidade DSA.

221. Nesse sentido cabe dar conhecimento do relatório, voto e acórdão ao denunciante.

3.2. ACHADO 2 – Falhas na atuação da Antaq provocam fragilidades no exercício das funções regulatórias e prejudicam seu papel de promover a prestação adequada dos serviços portuários.

222. A segunda questão de auditoria buscava verificar se a atuação da Antaq, por meio da fiscalização e do controle, promove a prestação adequada do serviço de transporte aquaviário de cargas em contêineres, em especial quanto à dimensão da modicidade, com enfoque especial nos serviços prestados objeto de exame no achado anterior: THC, SSE, DSA e armazenagem, relevantes para a prestação adequada dos serviços portuários.

223. Verificaram-se falhas de atuação da Antaq, em decorrência de falta de priorização de temas considerados relevantes pela equipe de auditoria. O achado foi dividido em três seções. A primeira trata de falta de atuação no sentido de estudar e analisar a legalidade e a racionalidade da cobrança **ad valorem** sobre a armazenagem, com aplicação de um percentual sobre o valor da carga.

224. A segunda seção do achado trata da ausência de definição de indicadores por parte da Antaq para avaliar a adequabilidade dos serviços portuários prestados pelos terminais. Já a terceira seção aborda o andamento inconsistente da regulamentação de metodologia de avaliação de denúncias de preços excessivos ou abusivos, comprometendo a tempestividade e a eficácia da atuação da Agência.

3.2.1. Ausência de estudos sobre a legalidade e racionalidade econômica da cobrança de armazenagem ad valorem sobre o valor CIF da carga

225. A prática observada nos terminais portuários brasileiros e nos recintos da zona secundária é a cobrança **ad valorem** sobre o valor CIF da carga unitizada na armazenagem alfandegada de contêineres cheios. O termo latino **ad valorem** significa 'conforme o valor', enquanto a expressão CIF representa a sigla em inglês de '**cost, insurance and freight**' (custo, seguro e frete), que representa o custo da mercadoria ao chegar ao território nacional, antes do desembarço aduaneiro. Assim, quando se fala em cobrança **ad valorem** na armazenagem, significa dizer que o custo de armazenagem será calculado com a aplicação de um percentual sobre o valor da carga, do seguro e do frete.

226. Como se vê, devido à cobrança **ad valorem**, o valor cobrado pela armazenagem de um mesmo contêiner pode variar significativamente, a depender da mercadoria transportada, sendo o acréscimo do valor da cobrança diretamente proporcional ao aumento do valor da carga.

227. Na maioria das tabelas de preços de terminais portuários que a equipe de auditoria teve acesso, observou-se percentuais para cobrança **ad valorem** variando entre 0,3% e 0,9% do valor CIF. A comparação entre as tabelas não pode ser feita analisando tão somente o percentual aplicado sobre o valor CIF, tendo em vista que a armazenagem é cobrada por períodos e cada terminal define a duração dos períodos cobrados. Regra geral, os terminais cobram primeiros períodos de armazenagem para importação de 3, 4 ou 5 dias.

228. Além da cobrança **ad valorem** sobre o valor CIF, a praxe é existir um valor fixo mínimo. Dessa forma, no caso de cargas de pouco valor agregado, cuja alíquota estabelecida sobre o valor CIF não alcança o valor mínimo definido, é cobrado o valor fixo pela armazenagem do período.

229. Questionada acerca de eventual estudo ou avaliação quanto a essa forma de cobrança, inclusive por meio de comparação com **benchmark** internacional, a Antaq respondeu, sem apresentar um estudo específico, que já avaliou como legítima a métrica **ad valorem** ou preço mínimo na armazenagem e lembrou que esse tipo de cobrança está prevista na Resolução Antaq 61/2021 – Tabela V – regra de aplicação 4 (peça 100).

230. A Agência Reguladora ainda destacou que esse formato de cobrança, presente nas tabelas de preços dos operadores portuários privados, traz a herança do tempo em que a própria administração do porto público realizava as operações portuárias. A Antaq trouxe à memória o Decreto 24.324/1934, revogado pela Lei 8.630/1993, que previa métrica semelhante a título de taxa de armazenagem de mercadorias.

231. A Agência também pontuou a dificuldade de comparação com outros países, tendo em vista a peculiaridade dos procedimentos aduaneiros do país. Para a Antaq, trata-se de um mercado competitivo, onde os preços são livremente negociados, com espeque no art. 3º, inciso VI, da Lei 12.815, que estabelece como diretriz para a exploração dos portos e instalações portuárias a liberdade de preços, reprimidas as

práticas prejudiciais à competição e o abuso do poder econômico. Ainda foi levantado pela Agência o fato de a cobrança **ad valorem** remunerar riscos e não custos, sendo necessário analisar as responsabilidades de cada parte, inclusive como a carga é segurada.

232. No entendimento da equipe de auditoria, a argumentação de origem histórica para a cobrança **ad valorem** pouco contribui para sua validade. Conforme argumentado pela Antaq, essa métrica de cobrança foi herdada da época em que as operações portuárias eram realizadas pelas próprias administrações dos portos, que eram públicas. Esse fato aponta para um caráter arrecadatário desta cobrança. Note-se que o próprio Decreto 24.324/1934, mencionado pela Antaq (peça 14, p. 15), estabelecia bases e percentagens para a cobrança de taxas de armazenagem. Além disso, cabe lembrar que o Decreto de 1934 contendo previsão expressa da forma de cobrança **ad valorem** é anterior à adoção do transporte de mercadorias em contêineres, iniciado em meados da década de 1950.

233. Atualmente, a maior parte das instalações portuárias são geridas por empresas privadas. Assim, nem todos os costumes trazidos de tempos pretéritos, com outra configuração econômica, merecem subsistir.

234. A equipe de auditoria buscou identificar a adoção da prática de cobrança de armazenagem **ad valorem** em outros países com relevante movimentação portuária em entrevistas com **stakeholders** do setor e com questionamento exposto à Antaq, porém não se constatou paralelo. Igualmente, não foram identificados estudos ou avaliações sobre a adequação da prática às condições vigentes de operação portuária brasileira e da legislação. A Antaq apresentou a seguinte manifestação sobre o tema (peça 14, p. 16):

‘De início, esclarecemos ainda que todas as normas da agência se baseiam em amplos estudos técnicos, onde as práticas nacionais e internacionais são sempre consideradas. nenhuma norma da agência vai destoa do benchmarking e dos usos e costumes, sem prejuízo de considerarmos os casos peculiares da nação.

*Compreende-se que a ANTAQ já avaliou como legítima esse tipo de métrica (**ad valorem** ou preço-mínimo) na armazenagem para qualquer tipo de carga, tanto que elas estão integralizadas nas normas portuárias contemporâneas e nas estruturas tarifárias das administrações portuárias, por meio da Resolução ANTAQ nº 61, de 2021 (tarifas portuárias, vide Anexo III, Tabela V, Regra de Aplicação nº4), fazendo inclusive parte dos usos e costumes adotados a partir do início do século XX, principalmente após o Decreto dos Portos de 1934 e criação da PORTOBRÁS na década de 1970.*

Sabe-se também que os formatos e as métricas das tabelas de preços de operadores portuários privados nacionais contemporâneos trazem a herança do tempo (até 1993) em que as administrações dos portos públicos eram as próprias operadoras, pois os funcionários dos portos públicos trouxeram para as empresas privadas as práticas da gestão estatal.

Explicação histórica consta do Decreto nº 24.324, de 1º de junho de 1934, onde já trazia tal métrica de cobrança nos portos, vejamos:

(...)

Contudo, importante registrar que a armazenagem alfandegada tem estreita relação com os procedimentos aduaneiros nacionais, que é peculiar comparando com a Europa e os USA, de modo que toda comparação com o estrangeiro deve ser relativizada vis a vis a legislação civil e do comércio exterior brasileiro. Então, o questionamento mais assertivo seria antecedente, qual seja, em que medida a matriz de responsabilidade e riscos que pesam sobre a estadia das cargas nos portos nacionais está em alinhamento com as práticas internacionais.’

235. A despeito de ter citado na resposta, conforme transcrito, que a matriz de responsabilidade e riscos sobre a carga em estadia nos portos nacionais em comparação aos portos no exterior justificariam a prática, a Antaq não especificou quais seriam as diferenças das matrizes de riscos. Os levantamentos realizados pela equipe, inclusive por meio de entrevistas com **stakeholders** do setor, permitiram inferir que, objetivamente, a cobrança **ad valorem** decorre do seguro da carga durante sua estadia no terminal e garante proporcionalidade entre valor e risco

236. *Ocorre que, regra geral, a lógica da operação portuária é que os preços dos serviços cobrados têm como pressupostos a realização de atividades envolvendo a utilização de recursos e custos. Por exemplo, os preços cobrados a título de movimentação (box rate, SSE) tem relação econômica com os recursos empregados. Quanto à armazenagem, pode-se dizer que os recursos empregados são o custo de capital da área (arrendada ou custos de capital da área para os TUP) e os recursos para reposicionamento do contêiner na pilha, os quais independem do valor da carga acondicionada no contêiner.*

237. *Este aspecto já foi levantado pelo Ministro Bruno Dantas no Voto condutor do Acórdão 2.310/2018-TCU-Plenário, nos seguintes termos (peça 101, p.7):*

‘49. Tal constatação não se coaduna com o movimento de padronização mundial de carga por meio de contêineres. O custo de movimentação de contêiner independe do valor da mercadoria nele carregada, o que configura uma de suas grandes vantagens. Nos casos em que cargas valiosas estão acondicionadas em contêineres, o proprietário da carga contrata seguros sobre as mercadorias para resguardar-se de prejuízo diante de possíveis avarias decorrentes de movimentações imprecisas.’

238. *Por outro lado, o Brasil apresenta uma peculiaridade que difere de países considerados referência em operações portuárias, qual seja, a atribuição de responsabilidade ilimitada ao terminal portuário em relação à carga.*

239. *O Decreto 6.759/2009 impõe ao terminal de contêineres a condição de fiel depositário das mercadorias sob sua guarda:*

‘Art. 13. O alfandegamento de portos, aeroportos e pontos de fronteira somente poderá ser efetivado: (...)

IV - se o interessado assumir a condição de fiel depositário da mercadoria sob sua guarda.’

240. *A Lei 12.815/2011 atribui responsabilidades aos terminais portuários:*

‘Art. 26. O operador portuário responderá perante: (...)

II - o proprietário ou consignatário da mercadoria pelas perdas e danos que ocorrerem durante as operações que realizar ou em decorrência delas; (...)

VII - a autoridade aduaneira pelas mercadorias sujeitas a controle aduaneiro, no período em que lhe estejam confiadas ou quando tenha controle ou uso exclusivo de área onde se encontrem depositadas ou devam transitar.’

241. *O Decreto-Lei 37/1966 também deixa clara a responsabilidade do terminal pelo imposto devido pelas mercadorias:*

‘Art. 32. É responsável pelo imposto: (...)

II - o depositário, assim considerada qualquer pessoa incumbida da custódia de mercadoria sob controle aduaneiro.’

242. *A interpretação sistêmica do Código Civil em relação ao depósito necessário também é considerada para imputar responsabilidade ilimitada ao terminal, em especial os arts. 648 c/c o art. 629, da Lei 10.406/2002.*

243. *Nas entrevistas realizadas durante a auditoria, essa responsabilidade ilimitada foi apontada como um dos fatores que justificam a cobrança ad valorem na armazenagem, associada ao risco das cargas de maior valor agregado. O operador portuário é integralmente responsável não só pela carga, mas também pelo imposto a ela associado. Em entrevistas, foram citados à equipe de auditoria casos em que o terminal portuário, por conta da responsabilidade ilimitada, foi condenado ao pagamento do valor da mercadoria perdida, ao pagamento do imposto e, ainda, ao pagamento de lucros cessantes.*

244. *Esta responsabilidade ilimitada descola o Brasil das práticas adotadas nos países referência e pode aumentar o custo logístico do país, segundo apontado por especialistas entrevistados, bem como situação evidenciada em alguns modelos de contratos de terminais portuários com termos e condições gerais, assim como para todos os países que acordaram com as Regras de Hamburgo (peças 102; 103, p. 7; 104, p. 19; e*

105, p. 28-29). Nesses casos, tendo em vista que o terminal não responde pelo valor total da carga, o importador decide caso a caso sobre a contratação de um seguro adicional.

245. Nesse sentido, o Brasil é signatário da Convenção de Varsóvia, emendada pela Convenção de Montreal, que atribui responsabilidade limitada ao transportador aéreo internacional no tocante ao transporte de mercadorias ou bagagem registrada.

'22. a) No transporte de mercadorias, ou de bagagem registrada, a responsabilidade do transportador é limitada à quantia de duzentos e cinquenta francos por quilograma, salvo declaração especial de 'interesse na entrega', feita pelo expedidor no momento de confiar os volumes ao transportador, e mediante o pagamento de uma taxa suplementar eventual. Neste caso, fica o transportador obrigado a pagar até a importância da quantia declarada, salvo se provar ser esta superior ao interesse real que o expedidor tinha na entrega.'

246. Não fossem as convenções internacionais, a responsabilidade das companhias aéreas em voos internacionais também seria ilimitada em relação às bagagens, pois incidiria o Código de Defesa do Consumidor que, em seu art. 14, impõe ao fornecedor do serviço o dever de reparar os danos causados. No entanto, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou que, em voos internacionais, prevalece a Convenção de Varsóvia sobre o Código de Defesa do Consumidor (Recurso Extraordinário com Repercussão Geral RE 636.331 RJ).

247. Traz-se o caso acima para exemplificar que há possibilidades de alteração do quadro atual, que imputa responsabilidade ilimitada ao terminal portuário, ainda que seja por meio de mudança legislativa, se essa for considerada a melhor alternativa.

248. Em entrevista com usuários importadores, verificou-se que detentores de cargas de alto valor agregado já contratam seguro de porta a porta. Note-se que, enquanto o contêiner está no navio, sob a custódia do armador, não há que se falar em responsabilidade ilimitada (responsabilidade limitada para signatários das Regras Haia-Visby e Regras de Hamburgo – peças 102 e 106). Por essa razão, após fazerem suas análises de risco, alguns importadores optam por contratar seguros complementares. No entanto, ao ser transferida a custódia do mesmo contêiner para o terminal portuário, esse agente passa a ter responsabilidade ilimitada sobre a carga.

249. Portanto, do ponto de vista do importador, essa cobrança **ad valorem** pode representar encargo duplo. Por outro lado, do ponto de vista do operador portuário, a contratação de seguro pelo importador não o exime de responsabilidade, uma vez que, ao ser acionada, a seguradora poderá buscar ressarcimento por direito de regresso junto ao terminal portuário.

250. No âmbito do monitoramento do Acórdão 2.310/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, em resposta à diligência realizada, a Antaq destacou que a cobrança **ad valorem** remunera os riscos envolvidos, a infraestrutura portuária e o próprio depósito das cargas. Além disso, reconheceu que tal 'modalidade é propícia ao abuso, mas não é ilícita'. A Agência ressaltou que a cobrança **ad valorem** respeita a tradição das operações portuárias e que há baixa contestação da cobrança pelos usuários, conforme resposta fornecida ao processo de monitoramento TC 037.147/2018-8 (peça 107).

251. Quanto às reclamações do mercado, importante assinalar que a insatisfação quanto à cobrança **ad valorem** já foi trazida ao Tribunal no âmbito da auditoria operacional sobre eficiência portuária, empreendida em 2017/2018, assim como durante a execução deste trabalho. Outrossim, em pesquisa à rede mundial de computadores é possível encontrar artigos e outras publicações com críticas à cobrança de armazenagem com a métrica **ad valorem** (peça 108)

252. Observa-se que o tema é complexo, não pode ser dissociado da responsabilidade imputada ao operador portuário e demanda análise aprofundada, pois tem alto impacto financeiro para este assim como para o usuário/importador. Ressalte-se: práticas que não são adotadas de forma majoritária em portos e países considerados referência no setor e que afetam o custo logístico do Brasil merecem estudo com ainda mais atenção, a fim de que sejam entendidas a lógica e a justificativa da sua aplicação no país.

253. Ao apresentar os achados preliminares da auditoria para especialistas e **stakeholders**, a equipe verificou resistência, por parte de alguns agentes do mercado, quanto à possibilidade de alteração da métrica de cobrança **ad valorem** ou preço mínimo para armazenagem. Duas argumentações lançadas

contra a mudança na forma de cobrança que atualmente predomina no mercado destacaram-se as elencadas abaixo.

254. A primeira delas diz respeito ao fato de a passagem da carga pelo terminal portuário primário ser apenas um elo na cadeia logística pela qual a carga de importação passa até chegar ao importador. Segundo defendido, considerando que o transporte rodoviário é predominante para o transporte terrestres das cargas importadas por contêiner, não basta alterar apenas a métrica de cobrança de armazenagem dentro de terminal portuário, pois o valor do transporte doméstico da mesma carga também é cobrado utilizando métrica **ad valorem**, para custear os riscos envolvidos com o transporte rodoviário da carga.

255. Com efeito, muito embora não seja responsabilidade ilimitada, a responsabilidade do transportador rodoviário é limitada ao valor 'declarado' da mercadoria (valor constante do conhecimento, conforme art. 750 do Código Civil, que trata da responsabilidade do transportador de coisas; e valor da mercadoria indicada na documentação fiscal oferecida, no art. 17 da Lei 9.611/1998, que trata da responsabilidade do transportador multimodal). Essa responsabilidade impacta o custo do transporte rodoviário, o qual, regra geral, varia de forma diretamente proporcional ao valor da carga.

256. A representatividade do custo do transporte terrestre no custo de logística das mercadorias importadas depende de diversos fatores como modal utilizado, distância entre porto de origem e destino da carga, valor da carga, necessidades especiais para transporte (por exemplo, transporte refrigerado). O custo de armazenagem apresenta, igualmente, variações a depender do valor da carga, do tempo de armazenagem, do tipo de contêiner etc. Entretanto, de forma geral, o custo do transporte rodoviário tende a ser mais representativo do que o custo da armazenagem no terminal portuário.

257. Assim, a eventual alteração da métrica **ad valorem** apenas quanto ao valor cobrado pela armazenagem no terminal portuário tende a ter um impacto menor do que poderia ser alcançado se analisada a cadeia logística como um todo. Vale ressaltar que os recintos portuários de zona secundária também apresentam a prática de cobrar a armazenagem com a métrica **ad valorem** sobre o valor CIF da carga.

258. Muito embora seja necessária a realização de estudo sobre o tema, observa-se que a implantação do Novo Portal de Comércio Exterior deve reduzir o tempo de permanência das cargas nos terminais, o que pode acirrar a competição por armazenagem. Assim, há possibilidade de modificação da métrica usada para cobrança de armazenagem a partir da autorregulação do mercado.

259. Dessa forma, propõe-se recomendar à Antaq que acompanhe a implantação do Novo Portal do Comércio Exterior, verifique se a métrica de cobrança de armazenagem **ad valorem** ou preço mínimo permanece e, em caso positivo, realize estudos a fim de avaliar a sua adequação às práticas atuais da operação portuária, considerando o avanço da legislação, as necessidades de alterações legislativas e os impactos regulatórios, mediante consulta ao mercado.

260. Adicionalmente, dada a relevância da matéria, propõe-se recomendar que a Antaq avalie a conveniência de convidar para o estudo acima, caso seja realizado, parceiros como Agência Nacional de Transportes Terrestres, Ministério dos Portos e Aeroportos e Ministério dos Transportes a fim de ampliar a sua abrangência, tendo em vista o estudo ter potencial para impactar de forma positiva o custo logístico em diversas etapas da cadeia.

261. A segunda argumentação apresentada por agentes contrários ao estudo sobre a possibilidade de alteração da praxe de cobrança de armazenagem utilizando a métrica **ad valorem** ou preço mínimo refere-se ao fato de que as concessões de instalações portuárias, assim como os projetos de TUP, tiveram suas modelagens considerando esse tipo de cobrança. Quanto ao assunto, vale destacar que os arrendamentos portuários e os empreendimentos privados de terminais portuários são projetos de longo prazo, característica que prevê, intrinsicamente, mudanças no decorrer dos anos. Não se pode esperar que o panorama previsto inicialmente permaneça inalterado durante as décadas de vigência da concessão ou da autorização.

262. Ademais, a implantação da Portal Único de Comércio Exterior, por si só, deve alterar o cenário previsto de representatividade entre as receitas dos serviços portuários, uma vez que o objetivo do programa é simplificar o comércio exterior, o que trará celeridade ao desembaraço aduaneiro, impactando o tempo de armazenagem da carga que aguarda liberação. Especialistas entrevistados indicam que a

tendência com a redução do tempo de desembaraço é o crescimento das receitas de movimentação em relação às receitas de armazenagem. Essa tendência é positiva para o mercado de importação como um todo, uma vez que, além de permitir que a carga chegue ao destino de forma mais célere, a redução do tempo médio de permanência dos contêineres no terminal implicará aumento de capacidade desse terminal, em razão do maior giro de carga.

263. Mudanças advindas com Portal Único de Comércio Exterior e com eventual alteração na métrica de cobrança de armazenagem fazem parte da dinâmica dos negócios e não são suficientes para pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro pelas arrendatárias. Sobre o tema, importante destacar que a cobrança **ad valorem** não é estabelecida pela Antaq, mas é utilizada pelos terminais portuários de forma volitiva.

264. Por fim, tendo em vista que a Câmara dos Deputados instalou uma Comissão de Juristas para Revisão Legal da Exploração de Portos e Instalações Portuárias, a qual tem, inicialmente, prazo de 180 dias para finalizar seus trabalhos, **recomenda-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à mencionada comissão, uma vez que eventual alteração de responsabilidade do operador portuário necessita de ação legislativa.**

3.2.2. Desenvolvimento insuficiente de indicadores de qualidade de serviço

265. A equipe de fiscalização constatou que a Antaq não acompanha indicadores para avaliar a adequabilidade do serviço prestado. Isso impede a verificação do cumprimento do disposto nos arts. 2º e 4º da Resolução Antaq 75/2022, que trata da prestação adequada dos serviços, e impacta o desempenho das atribuições da Agência para fiscalizar a execução dos contratos de arrendamento e dos contratos de adesão das autorizações de instalação portuária em sua plenitude, previstas no art. 27, incisos XXII e XXVI, da Lei 10.233/2001.

266. A Lei 8.987/1995 estabelece que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação do serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários (art. 6º). O §1º do mesmo artigo estabelece as dimensões do serviço adequado: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

267. Ainda que possa ser questionada a utilização da Lei 8.987/1995 para o tema em questão em razão das discussões sobre a caracterização da operação portuária ser serviço público ou atividade econômica regulada, nota-se que a Resolução Antaq 75/2022 (peça 98), que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários, define como um dos direitos do usuário o de receber serviço adequado:

'Art. 2º São direitos básicos e deveres do usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e contratualmente:

I - receber serviço adequado:

a) com observância dos padrões de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade, respeito ao meio ambiente e outros requisitos definidos pela ANTAQ;

b) com cumprimento das práticas recomendadas de proteção à vida e à saúde dos usuários e à integridade da carga;

c) com o conhecimento prévio de todos os serviços prestados e suas características, da composição dos correspondentes valores das tarifas e preços cobrados pelos serviços individualmente considerados, e dos riscos envolvidos;

d) com horário definido e compatível com o bom atendimento;

e) com instalações limpas, sinalizadas, acessíveis e condizentes com o serviço; e

f) com urbanidade, respeito e ética.

II - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente;

III - dispor de informação transparente, correta e precisa por meio de canais de comunicação acessíveis, vedada a publicidade enganosa e abusiva;

IV - dispor de tratamento isonômico, vedado qualquer tipo de discriminação;'

268. Esta Resolução estabelece obrigações para a prestação de serviço adequado que devem ser observadas pelas administrações dos portos organizados, os arrendatários de áreas e instalações portuárias, os operadores portuários e os autorizatários de instalações portuárias (art. 1º). Portanto, não está restrita apenas aos terminais localizados em área de portos organizados.

269. Além disso, os Termos de Autorização dos TUPs e os contratos de adesão celebrados pelos autorizatários e pela Antaq consignam a necessidade de prestação de serviço adequado. A título de exemplo, faz-se referência à minuta de contrato de adesão apresentada no Instrumento Convocatório 21/2019 e a um termo de autorização para TUP em que se registra a obrigação de o autorizatário 'executar os serviços, observadas as características próprias do Terminal, de forma a satisfazer os requisitos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atendimento ao interesse público e à preservação do meio ambiente' (peças 109 e 110, respectivamente).

270. O art. 4º da Resolução Antaq 75/2022 estabelece as condições mínimas em que os serviços portuários devem ser prestados e apontam para parâmetros passíveis de verificação pela Agência Reguladora por meio de indicadores para avaliação/mensuração da adequabilidade dos serviços portuários em suas variadas dimensões. Os trechos da Resolução que interessam ao tema estão reproduzidos no anexo A deste relatório.

271. Ao ser questionada sobre os indicadores que utiliza para avaliar a adequabilidade do serviço prestado pelos terminais portuários, a Antaq informou que consta da Agenda Plurianual de Estudos 2021/2024 um projeto denominado 'P26- Definição de conceitos e indicadores de prestação de serviço adequado nos portos organizados e instalações portuárias', o qual tem previsão de conclusão ainda em 2024 (peça 41, p. 1).

272. A Agência também registrou que, por meio da Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho, acompanha diversos indicadores, dentre os quais se destacam (peça 40, p. 2):

- a) consignação média por navio, prancha média (ou produtividade média) geral e operacional;
- b) taxa de ocupação de berços;
- c) movimentação portuária, por porto, por mercadoria
- d) tipos de paralização das operações em berços;
- e) tempos médios operacionais, desde o fundeio até a desatracação.

273. Contudo, foi reconhecido pela Agência que, atualmente, não há 'coleta sistêmica de dados ou cálculo de indicadores específicos sobre a prestação do serviço adequado' (peça 40, p. 3). Com efeito, os indicadores atualmente acompanhados pela Antaq não são suficientes para avaliar o serviço em todas as suas dimensões. Portanto, restou caracterizada a falta de indicadores para acompanhar e avaliar a adequabilidade dos serviços prestados.

274. Por outro lado, o art. 4º da Resolução Antaq 75/2022 (peça 98), transcrito no anexo A a este relatório, define de forma objetiva alguns critérios para considerar o serviço adequado, os quais dão luz a possíveis indicadores e já constavam da Resolução Antaq 3.274/2014, revogada pela primeira Resolução citada. Dessa forma, observa-se que a elaboração de indicadores sobre a adequabilidade da prestação dos serviços portuários pode partir de definições já estabelecidas, bem como das discussões e dos estudos realizados por ocasião da elaboração das referidas Resoluções, o que indica que já houve um caminho percorrido neste objetivo.

275. Considerando que, desde 2014, com a citada Resolução Antaq 3.274/2014, critérios e parâmetros para avaliação do serviço adequado já estavam definidos, a ausência de indicadores para a avaliação da prestação do serviço portuário após uma década da edição da norma decorre da falta de priorização do tema no âmbito da Agência. De outra sorte, tendo em vista constar da Agenda Plurianual de Estudos a definição de conceitos e indicadores de prestação adequada dos serviços prestados, não se pode afirmar que a Antaq está inerte no que tange à definição desses indicadores.

276. *Assim, mostra-se adequado recomendar à Antaq que priorize a definição e implemente indicadores para avaliação da prestação do serviço portuário prestado em suas diversas dimensões, conforme previsto na Resolução Antaq 75/2022, a fim de avaliar possibilidades de melhorias e promover/estimular a prestação adequada do serviço portuário.*

277. *A ausência de indicadores impede a verificação do cumprimento do disposto nos arts. 2º e 4º da Resolução Antaq 75/2022. Por conseguinte, dificulta o desempenho das atribuições da Agência para fiscalizar a execução dos contratos de arrendamento e dos contratos de adesão das autorizações de instalação portuária em sua plenitude (art. 27, incisos XXII e XXVI, da Lei 10.233/2001). No sentido inverso, a definição, a implementação, a coleta e o acompanhamento de indicadores fornecerão informações relevantes para a atuação da Antaq no sentido de promover e impulsionar a excelência na prestação dos serviços portuários.*

3.2.3. Andamento inconsistente da regulamentação de metodologia de avaliação de denúncias de preços excessivos ou abusivos, comprometendo a tempestividade e eficácia da atuação da Agência

278. *Conforme já registrado neste relatório, a Resolução Antaq 2.389/2012 limitou a abrangência do THC de importação até a pilha de armazenagem, formando uma situação assimétrica entre o THC de importação e o de exportação. Posteriormente, a referida norma foi revogada pela Resolução Normativa Antaq 34/2019, a qual foi revogada pela Resolução 72/2022. As duas normas sucessoras mantiveram o THC da importação até a pilha do terminal portuário, mantendo a assimetria com o THC da exportação. A análise acerca desta opção regulatória encontra-se no apêndice A deste relatório.*

279. *Entre 2014 e 2015, o Tribunal realizou auditoria operacional sobre os principais gargalos para liberação de carga containerizada na importação (TC 014.624/2014-1). Naquele processo, os ministros do Tribunal, reunidos em sessão plenária, determinaram à Antaq que, no que concerne ao SSE, por meio da já citado Acórdão 1.704/2018-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes (peça 90):*

‘9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq que:

9.1.1. elabore e publique as composições de custo dos serviços prestados pelos terminais portuários com o objetivo de balizar o exame de pertinência da THC 2 e de ocorrência de abuso em sua cobrança;

9.1.2. proceda à revisão da regulamentação concernente à cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE ou THC 2), de modo a adequá-la ao novo arcabouço jurídico-institucional estabelecido pela Lei 12.815/2013 e pela Lei 12.529/2011, com vistas a dar cumprimento a sua obrigação legal de harmonizar e arbitrar conflitos de interesse entre terminais portuários e recintos alfandegados independentes, em obediência ao art. 20, inciso II, art. 27, incisos II e IV, da Lei 10.233/2001 e ao art. 2º, inciso II, do Decreto 4.122/2002;’ (Acórdão 1.704/2018-TCU-Plenário, Min. Relatora Ana Arraes).

280. *Em 2018, nova auditoria operacional foi conduzida, desta feita sobre a eficiência portuária (TC 024.768/2017-0) e, outra vez, o tema de preços excessivos e abusividade dos serviços portuários foi abordada. A auditoria resultou no Acórdão 2.310/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Relator Bruno Dantas, cujo trecho que interessa à análise encontra-se transcrito a seguir (peça 111):*

‘9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. no prazo de 180 dias, desenvolva metodologia de análise de denúncias sobre abusividade de preços e tarifas praticados por terminais e operadores portuários na movimentação de contêineres, com vistas a harmonizar objetivos de usuários e prestadores de serviço, preservado o interesse público, nos termos do art. 20 da Lei 10.233/2001;

9.1.2. no prazo de 180 dias, regulamente processo para a obtenção sistemática dos custos relativos à movimentação de contêineres, com vistas a subsidiar as análises de abusividade de preços e tarifas de terminais e operadores portuários, definindo referenciais de eficiência, nos termos do inciso IV do art. 11 da Lei 10.233/2001;

9.1.3. no prazo de 180 dias, estabeleça medidas para acompanhar, de forma sistemática, o comportamento dos preços e tarifas praticados no segmento de contêiner, nos termos do inciso II do art. 27 da Lei 10.233/2001;’ (...) (Acórdão 2.310-TCU-Plenário, Min. Relator Bruno Dantas).

281. Atendendo ao item 9.1.2 do Acórdão 1.704/2018-TCU-Plenário, a revisão da regulamentação relativa à cobrança do serviço de segregação especial constou da Resolução Normativa Antaq 34/2019, que estabeleceu a definição para o SSE, cuja redação perdura até o momento, muito embora a norma tenha sido revogada pela Resolução Antaq 72/2022.

282. No que tange às metodologias para análise de abusividade, foram iniciados dois processos de desenvolvimento de metodologia: um geral, iniciado em 2019, e outro específico para SSE, iniciado em 2018.

283. Em 2021, a relatora na Antaq do processo que tratava da metodologia de análise de abusividade geral propôs o sobrestamento do processo, que tem escopo mais amplo. A decisão foi embasada no fundamento de evitar o desenvolvimento de metodologias sobrepostas ou conflitantes, assim como de permitir o aproveitamento da metodologia específica para análise de abusividade na cobrança do SSE, mais avançada à época, para a elaboração da metodologia de abusividade de tarifas e preços praticados por terminais portuários arrendados ou autorizados, conforme Acórdão 579/2021-Antaq (peça 112).

284. Ocorre que, como já mencionado, o Tribunal, por meio do multicitado Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário (peça 83) determinou a anulação dos dispositivos da Resolução Antaq 72/2022 relacionados à possibilidade de cobrança do SSE e determinou cautelarmente a suspensão dos efeitos desses dispositivos. Como a medida cautelar não teve seus efeitos afetados pelo pedido de reexame, a Antaq deliberou, mediante o Acórdão 409/2022-Antaq (peça 85), em suspender os dispositivos da Resolução 72/2022 que tratam do SSE, assim como as cobranças relativas ao SSE por parte das instalações portuárias reguladas.

285. Adicionalmente, a Antaq suspendeu a Audiência Pública 07/2022, cujo objetivo era obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento de proposta de Resolução Normativa para estabelecer os procedimentos e critérios da análise de condutas abusivas associadas ao SSE.

286. Diante dessa decisão, o processo de metodologia de análise de abusividade geral encontra-se sobrestado, aguardando o desfecho do processo de metodologia de análise de abusividade do SSE, cuja audiência está suspensa. Ambas as metodologias estão paradas, não havendo previsão para suas conclusões, o que afeta a tempestividade e a eficácia da atuação da Agência.

287. A metodologia de abusividade geral, que poderia subsidiar a análise de preços dos variados serviços prestados e cobrados pelos terminais portuários, ainda não foi ultimada em razão da metodologia específica para avaliar a abusividade na cobrança de um único serviço: o SSE.

288. Considerando o contexto e o histórico de decisões, entende-se adequado o retorno do andamento da metodologia geral de avaliação de preços dos serviços portuários de forma desassociada da decisão sobre o SSE, pois a metodologia geral poderá ser aplicada para uma variedade de serviços portuários, inclusive DSA e armazenagem ou guarda transitória avaliados nesse relatório e fundamentais para todos os usuários dos serviços portuários.

289. O sobrestamento é uma decisão discricionária da Antaq, todavia, no novo cenário, com a suspensão do processo de desenvolvimento da metodologia para análise de abusividade do SSE, a manutenção do sobrestamento não está claramente justificada diante da determinação do TCU ainda vigente. Assim, será proposto **recomendar à Antaq que retome o desenvolvimento da metodologia geral de avaliação de preços dos serviços portuários, tendo em vista a maior abrangência de sua utilização.**

290. O estabelecimento de métodos e critérios para avaliação de preços, reduzirá a subjetividade na atuação da Antaq frente às denúncias e o acompanhamento de forma sistemática dos preços praticados proporcionará à Agência maior conhecimento de mercado, contribuindo para reduzir as assimetrias de informações.

291. Muito embora exista uma determinação específica do Tribunal para elaborar as composições de custo dos serviços prestados pelos terminais portuários com o objetivo avaliar a pertinência do SSE e abusividade em sua cobrança (item 9.1.1 do Acórdão 1.704/2018-TCU-Plenário), faz-se necessário examinar as mudanças que vêm ocorrendo no cenário atual.

292. *É cediço que a Receita Federal do Brasil está implantando o projeto de revisão dos sistemas e processos de desembaraço aduaneiro de cargas de importação, o que tende a impactar diretamente parte do mercado de armazenagem alfandegada de contêineres.*

293. *Com a implementação da Duimp, há tendência de redução relevante nos tempos para liberação das cargas alfandegadas. Este fato deve reduzir a atratividade do trânsito aduaneiro dessas cargas de um terminal primário para um recinto retroportuário. Essa tendência foi indicada pela própria Receita Federal em resposta ao Ofício de Requisição 000.035/2024-AudPortoFerrovia (peça 82). É possível inferir que esse fluxo ficará mais restrito àqueles importadores que desejam algum serviço acessório ao desembaraço aduaneiro ou que, por questões internas da empresa, optem por postergar o pagamento dos tributos de importação.*

294. *Diante deste fato, mostra-se oportuno recomendar que a Antaq reavalie a necessidade de definir metodologia específica de abusividade de preços para o SSE, tendo em vista a previsão de uma metodologia de análise de abusividade geral, para as diversas rubricas cobradas pelos terminais, e considerando que a cesta do SSE refere-se a apenas um conjunto de serviços prestados em caráter prioritário em relação aos serviços prestados para as cargas desembaraçadas no próprio terminal primário, sendo que há outros serviços, também com caráter prioritário, que são cobrados pelos terminais, como o DTA-Pátio e DSA.*

295. *A criação de uma metodologia de análise de abusividade específica para o SSE pode suscitar a possibilidade de desenvolvimento de metodologias específicas para outras rubricas cobradas pelos terminais portuários, o que não se mostra razoável quando é possível construir uma metodologia genérica. Contudo, esse ponto deve ser analisado detidamente pela Antaq com vistas a assegurar que a metodologia geral de análise de abusividade pode abarcar as diferentes rubricas cobradas pelos terminais, visto que algumas cobranças podem ter potencial lesivo à concorrência, como o caso do SSE e DTA-pátio, e outras não, como o DSA, por exemplo.*

4. OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

4.1. Proposta de constituição de processo apartado

296. *As cargas importadas que são nacionalizadas por meio do regime aduaneiro comum, mediante Declaração de Importação (DI), aguardam seu desembaraço armazenadas no terminal primário. Regra geral, os terminais portuários cobram a armazenagem por períodos, independente de ele ser utilizado integralmente ou não.*

297. *Conforme comentado no parágrafo 227 deste Relatório, as tabelas de preço dos principais terminais portuários de contêineres apresentam períodos entre 3 e 5 dias. Levando-se em consideração que, de acordo com o já mencionado estudo da Receita Federal **Time Release Study** (peça 92), o tempo médio despendido entre a chegada da carga no porto e sua liberação é de 9,7 dias e que os menores tempos de liberação na amostra examinada naquele estudo giravam em torno de 5-6 dias, a cobrança da armazenagem por período no próprio terminal não se mostra relevante.*

298. *Contudo, para as cargas que saem do terminal primário por meio de trânsito aduaneiro do tipo DTC/DTe ou DTA-Pátio, o período máximo de permanência da carga no primeiro recinto, em área pátio, é de 48 horas, considerando o tempo decorrido em dias úteis, a partir da chegada da carga nessa área (art. 71, §3º, da IN SRF 248/2006). Esse mesmo tempo de permanência em área pátio deve ser observado para cargas desembaraçadas por DSA, conforme art. 7º, da Portaria Coana 85/2017.*

299. *Durante a execução da auditoria, verificou-se a cobrança de períodos inteiros de armazenagem para cargas em trânsito aduaneiro ou desembaraçadas por DSA. Nesses casos, não se mostra razoável cobrar o primeiro período inteiro de armazenagem, sabendo-se que as cargas devem ser liberadas pelo terminal em 48 horas.*

300. *No entanto, considerando que essa constatação tem caráter de conformidade e trata de caso concreto e o presente trabalho apresenta natureza operacional, que busca contribuir para a melhoria da gestão pública, identificando oportunidades de melhoria, **propõe-se a constituição de processo apartado para examinar e apurar possíveis irregularidades na cobrança de primeiro período de armazenagem para cargas em trânsito aduaneiro ou já desembaraçadas mediante o DSA.***

4.2. *Análise dos pedidos de ingresso como interessado*

301. *Apresentaram pedidos de ingresso nos autos como interessados a Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres - Abratec (peça 9), a Associação de Usuários dos Portos da Bahia – Usupport – (peça 20 e 126), a Associação dos Terminais Portuários - ATP – (peça 29 e 123) e a Associação Brasileira dos Terminais Portuários – ABTP (peça 127), sendo que a última, após pedido acostado aos autos, solicitou desistência nos termos da peça 132. Os requerentes solicitaram, ainda, no caso de indeferimento do ingresso como interessados, admissão como **amicus curiae**.*

302. *Propõe-se o indeferimento dos três pedidos de ingresso, tendo em vista que o Relatório de Auditoria Operacional não afeta direito subjetivo próprio das entidades requerentes, tampouco de seus associados, não restando evidenciadas razões legítimas para que intervenham no processo. Trata-se da regulação setorial, que, de fato, possui influência nos negócios tanto dos prestadores de serviços como dos usuários, mas não se adentrou em casos concretos para atrair a participação de interessados como parte no processo.*

303. *Quanto à admissão como **amicus curiae**, o art. 138 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos de controle externo, dispõe que ‘o juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a manifestação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de quinze dias da sua intimação’.*

304. *O TCU tem considerado três requisitos para a admissão do **amicus curiae**: i) a relevância da matéria, que requer que a questão jurídica objeto da controvérsia extrapole os interesses subjetivos das partes; ii) a especificidade do tema, o que se relaciona com o conhecimento técnico ou científico do **amicus curiae** acerca do objeto da demanda, que possa ser útil à formação de convicção pelo julgador sobre a matéria de direito; e iii) a representatividade adequada, fundamentada na necessidade de que o interventor defenda os interesses gerais da coletividade ou aqueles que expressem valores essenciais de determinado grupo ou classe, necessitando que os fins institucionais da pessoa (física ou jurídica, órgão ou entidade especializada) tenham relação com o objeto do processo.*

305. *Sobre o último requisito, o **amicus curiae** não intervém no processo para defender seus próprios interesses, como ora se pretende. Segundo o entendimento do TCU, a aferição da representatividade deve passar por crivo apurado, a fim de evitar a proliferação de requerimentos de intervenção e de assegurar que a ingerência e atuação processual do **amicus curiae** na causa seja realmente desejável e útil, apta a proporcionar meios que viabilizem adequada resolução das questões em exame.*

306. *Durante os trabalhos de auditoria foram salutaras as participações e a coleta de opiniões das associações petionantes, contudo, nota-se que o requisito de representatividade adequada para defender os interesses gerais da coletividade ou que expressem valores essenciais do grupo ou classe ficam prejudicados.*

307. *Vale registrar que as três associações tiveram a oportunidade de dialogar com a equipe de auditoria e apresentar suas contribuições no decorrer dos trabalhos. Essas associações manifestaram-se, inclusive, por meio de reuniões específicas agendadas pelo Microsoft Teams nos dias 5/9/2023, 16/11/2023 e 7/5/2024, além de participações nos painéis para apresentação da matriz de planejamento (uma das entidades) e para matriz preliminar de achados (todas as três entidades). Além disso, uma das associações ainda apresentou documento com nova manifestação após conhecimento dos achados preliminares, documento que foi considerado pela equipe de auditoria.*

308. *No caso, as entidades atuam, primordialmente, na defesa de interesses dos seus associados e não da coletividade. Quanto à defesa dos interesses de grupos ou classes, notou-se, em alguns temas tratados, divisões de opiniões no seio das próprias associações – como exemplo, em relação ao SSE, em que associações congregam terminais primários e recintos secundários.*

309. *Assim, considerando que durante a auditoria foi dada ampla oportunidade de participação das associações, entidades e empresas do setor, entende-se adequado indeferir os pedidos de ingresso dos petionantes como **amicus curie**, pois o ingresso de um ou outro petionante pode prejudicar o interesse daqueles que não ingressaram ou foram admitidos e a controvérsia em torno dos temas tratados imporia*

*ampla admissão de peticionantes defendendo seus pontos de vistas, criando obstáculos ao bom andamento processual. Ademais, considerando que as associações requerentes já tiveram oportunidade de apresentar suas manifestações, as quais foram analisadas pela equipe de auditoria, não se mostra cumprido a segunda parte de um dos requisitos acima apresentado que o Tribunal tem considerado para admissão de **amicus curiae**, a saber: fornecer novas informações que sejam úteis à formação de convicção.*

310. *Outrossim, no que tange ao terceiro requisito para admissão de **amicus curiae**, cumpre destacar trecho do voto condutor do Acórdão 245/2023-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues:*

*‘Sobre o último requisito, ressalto que o **amicus curiae** não intervém no processo para defender seus próprios interesses, como ora se pretende. A aferição da representatividade deve passar por crivo apurado, a fim de evitar a proliferação de requerimentos de intervenção e de assegurar que a ingerência e atuação processual do **amicus curiae** na causa seja realmente desejável e útil, apta a proporcionar meios que viabilizem adequada resolução do litígio.’*

311. *Pelo exposto, propõe-se o indeferimento dos pedidos formulados pela Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres - Abratec (peça 9), a Associação de Usuários dos Portos da Bahia – Usupport – (peça 20 e 126) e a Associação dos Terminais Portuários - ATP – (peça 29 e 123) para admissão como interessados e como **amicus curiae**, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 138 do Código de Processo Civil.*

312. *Já a Associação Brasileira dos Terminais Portuários – ABTP inicialmente solicitou ingresso como parte interessada ou **amicus curie** (peça 127) e em momento seguinte solicitou a desistência do pedido (peça 132). No caso, opina-se pela homologação da desistência solicitada.*

5. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

313. *Este tópico sintetiza e analisa os comentários dos gestores constantes do Ofício 439/2024/DG-Antaq (peça 131). Essa etapa tem o objetivo de elaborar deliberações de forma participativa, conforme previsto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.*

314. *Assim, serão analisados todos os comentários remetidos pela Antaq sobre as propostas encaminhadas no relatório preliminar.*

Argumentos sobre o SSE e Guarda Transitória

315. *Em relação à recomendação do item a.1) que trata do aprimoramento da cesta de serviços SSE de forma a conferir maior especificidade quanto aos requisitos que a distinguem da operação prestada aos contêineres armazenados no próprio terminal primário. A Antaq informa que, em pese seja reconhecido no relatório a existência de serviços prestados após o posicionamento do contêiner na pilha, não pode atuar de forma direta sobre o tema desde a edição do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário, restando impedida de aperfeiçoar a regulamentação enquanto perdurarem os efeitos do Acórdão.*

316. *Em relação à recomendação do item a.2) sobre o aprimoramento regulatório para definir de forma clara o serviço prestado durante o período em que a carga permanece sob responsabilidade dos terminais primários quando em trânsito aduaneiro ou aguardando a sua retirada quando desembarçada na modalidade DSA. A Antaq informa ter firmado entendimento na área técnico quanto à possibilidade de cobrança da guarda provisória, como asseverado no relatório de auditoria, na medida em que o contêiner ocupa espaço do terminal, ainda que por breve período, e o operador portuário assume responsabilidade pela carga na condição de fiel depositário, contudo, a Diretoria da Agência não deliberou de forma assertiva e optou por aguardar o desfecho do julgamento do recurso do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário em razão da aventada incompatibilidade do posicionamento com a medida cautelar concedida pelo TCU, dada a estreita correlação entre os temas.*

Análise

317. *Observa-se que a Antaq não adentrou no embasamento técnico e jurídico das recomendações indicadas no relatório em deferência à medida cautelar que lhe foi endereçada por meio do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário.*

318. *De fato, deve-se reconhecer a postura conservadora da Antaq em seus comentários, pois é imprescindível para a adoção das recomendações ora propostas a compatibilização entre o julgamento de*

mérito da presente proposta e do recurso do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário, o que será realizado com o andamento dos processos em busca da melhor decisão aplicável ao caso.

319. Assim, não há o que se modificar quanto às recomendações citadas.

Argumentos sobre a modalidade aduaneira de desembaraço sobre águas

320. Em relação às recomendações a.3) e a.3.1) sobre modalidade de DSA no sentido de que a Antaq deve acompanhar o andamento da implantação do Portal Único do Comércio Exterior e a evolução do tema junto à RFB, avaliando tempestivamente a necessidade de regulamentação. A Antaq reconheceu a importância de realizar o acompanhamento proposto, informou que já existem medidas em curso na Agência em linha com a recomendação, adiciona que a questão foi examinada por meio do Acórdão 288/2023-Antaq, no âmbito do estudo sobre o DSA e, na oportunidade, foi considerada a possibilidade de instaurar procedimento normativo regulatório de forma a avaliar a necessidade de disciplinar a rubrica dando tratamento às aparentes distorções de preços identificadas. Por fim, pontuou o crescente aumento da representatividade de utilização do programa OEA, ensejando maior atenção da Agência ao tema.

Análise

321. Verifica-se o alinhamento entre as recomendações ora propostas e a atuação relatada pela Agência, nesse sentido, deve-se manter a recomendação, pois, o Portal Único do Comércio Exterior ao longo do tempo tende a transformar o setor portuário principalmente no que concerne aos tempos de armazenagem de cargas não nacionalizadas e, por outro lado, o rito de edição ou revisão de normas regulatórias, observada a necessidade de elaboração de análise de impacto regulatório e ampla participação setorial e social em cada etapa do processo regulatório ensejam, em determinados casos, a atuação concomitante do regulador frente às inovações em curso.

322. Assim, não há o que se modificar quanto às recomendações sobre o DSA.

Argumentos sobre a cobrança ad valorem

323. No que concerne ao item a.3.2), que recomenda a realização de estudos para avaliar adequação da cobrança de armazenagem pela forma **ad valorem** às práticas atuais da operação portuária, considerando o avanço da legislação, as necessidades de alterações legislativas e os impactos regulatórios, mediante consulta ao mercado. A Antaq afirma que o encaminhamento, ainda que sob a forma de recomendação, adentra nas competências regulatórias e não se enquadra na forma de controle de segunda ordem exercido por esta Corte de Contas nas agências reguladoras, razão pela qual pede supressão da recomendação do relatório definitivo.

324. Informa que a Agência entende existir racionalidade econômica na metodologia de cobrança **ad valorem** na medida em que os riscos tomados pelo terminal ao armazenar cargas de maior valor agregado são superiores aos de menor valor, sobretudo em caso de perda ou avaria no carregamento.

325. Alega ser possível, teoricamente, avaliar uma solução em que o serviço de armazenagem fosse remunerado em um valor unitário, independente do conteúdo do carregamento, e os demais encargos, a exemplo do seguro, fossem especificados sobre um percentual do valor da carga. No entanto, é possível que essa medida não implique redução sobre o custo total, pois, possivelmente, as empresas apenas readequariam as rubricas para manter o **ticket** médio atual. Acrescenta que com isso as cargas com menores valores agregados passariam a ter seus preços majorados em vez de somente haver redução dos valores pagos pelas cargas com maior valor agregado.

326. A Antaq relata ainda casos em que os terminais buscaram cobranças adicionais de armazenagem em conjunto com o **ad valorem** como gerenciamento de riscos das cargas ou seguro **ad valorem** e tais condutas foram consideradas indevidas pela Agência por já estarem cobertas pela forma de cobrança discutida no tópico.

Análise

327. No caso, se está recomendando a realização de um estudo, que possibilita à Agência discutir e colher subsídios junto ao mercado regulado e esclarecer, por exemplo, o motivo da cobrança **ad valorem** não ser utilizada em outros portos do mundo, ou, eventualmente, o estudo poderia indicar casos semelhantes e as suas justificativas.

328. *A recomendação ora proposta permite à Agência decidir se, quando, quanto de recursos e a abrangência do estudo sobre o tema. Propondo-se apenas que seja avaliada a racionalidade econômica do modelo de cobrança frente à operação portuária, as vantagens, desvantagens e eventuais distorções resultantes do modelo em razão de que, atualmente, as justificativas para sua adoção se mostraram insuficientes mediante os questionamentos efetuados durante a auditoria. Um estudo da forma proposta iria contribuir para melhor posicionamento da Agência caso necessite decidir sobre casos concretos.*

329. *A solução de cobrar a armazenagem por valor unitário não só é teoricamente possível como amplamente utilizada em diversos portos do mundo que cobram pela armazenagem de contêineres, inclusive no Brasil, para cargas cujo valor **ad valorem** não atinge o valor mínimo das tabelas dos terminais portuários.*

330. *Em relação aos efeitos práticos no mercado, indicado na manifestação, de que a medida proposta pode não contribuir para a redução do custo total devido a possível readequação das rubricas pelo terminal portuário de forma a manter o nível de receitas, citando a possibilidade de que cargas com menores valores agregados passariam a ter seus preços majorados em vez de somente haver redução dos valores pagos pelas cargas com maior valor agregado, é mais uma questão que merece avaliação.*

331. *Em sentido contrário, considerando um determinado nível de receitas de armazenagem do terminal, as cargas com maior valor agregado possuem maior participação relativa para atingir tal nível de receitas, indicando um subsídio cruzado entre as cargas de maior valor agregado e as de menor valor agregado, a questão é se esse seria um efeito desejado pela regulação portuária ou se causa uma distorção na cadeia produtiva.*

332. *Tome-se o caso do estado de Santa Catarina, onde é concedido, no que lhe cabe, redução tributária para cargas importadas, incentivando a importação de bens de consumo e de capital pelos portos da região. Ao longo do tempo a medida resultou no efeito concreto de aumentar o valor agregado das mercadorias importadas nos portos catarinenses, inclusive com favorecimento às indústrias locais. Nesse caso, os Terminais Portuários, por sua vez, se beneficiaram com a maior quantidade de contêineres, o que é esperado em qualquer cenário, e com o aumento de valor agregado em decorrência da cobrança **ad valorem**, deve-se questionar se a apropriação pelos terminais da segunda parcela seria adequada e em qual medida.*

333. *Logo, entende-se que a recomendação não invade a competência regulatória da Antaq, a despeito de recomendar a realização de estudos pela Agência os quais ensejam eventual inclusão na agenda regulatória e a mobilização de seus recursos para discussão junto ao mercado regulado, as constatações foram no sentido de que a baixa maturidade das justificativas sobre o tema não permitem uma avaliação razoável da aderência da forma de cobrança às condições atuais da operação portuária, mormente quando comparado aos **benchmarks** internacionais, o que pode resultar em fragilidade para o posicionamento da Antaq sobre a regulamentação do tema.*

Argumentos sobre os indicadores de qualidade do serviço portuário

334. *Nesse ponto, a Antaq esclareceu que não se encontra inerte no aperfeiçoamento dos indicadores e está desenvolvendo o estudo 'Definição de conceitos e indicadores de prestação do serviço adequado nos portos organizados e instalações portuárias'.*

335. *Verifica-se o alinhamento entre as ações e a recomendação ora proposta. Ademais, a própria manifestante considera pertinente a recomendação de forma a reforçar o compromisso da Agência para dar prosseguimento às ações em curso.*

336. *Assim, ante o alinhamento, não há o que se reparar na recomendação.*

Argumentos sobre as metodologias de abusividade de preços

337. *Em relação à metodologia de abusividade de preços, a Antaq confirma as informações do relatório sobre o andamento das metodologias de preços, ressaltando que a metodologia para avaliação da ocorrência de abusividade sobre o SSE não pôde prosseguir desde a vigência do Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário.*

338. Além disso, informa que a Agência possui processo em andamento, inicialmente dirigido para a elaboração de metodologia de avaliação de preços para o serviço de Inspeção não invasiva de contêineres, contendo proposta da Superintendência de Regulação, submetida ao Diretor Relator, para estabelecer os procedimentos gerais e os critérios referenciais a serem observados pelas unidades da Antaq na qualificação de condutas e práticas no fornecimento de serviços em instalações portuárias, ampliando o escopo inicialmente posto.

339. A perspectiva é que a proposta estabeleça metodologia geral para orientar procedimentos a serem adotados na análise e identificação de possíveis abusividades na prestação de serviços portuários de forma geral. Informa que o processo se encontra no gabinete do Diretor Relator e oportunamente será pautado para deliberação da Diretoria Colegiada.

Análise

340. Como expõe a manifestação da Antaq, o andamento atual está em consonância com as recomendações preliminares do relatório, restando pendente o posicionamento do Diretor Relator e a consequente deliberação pelo corpo diretor da Agência para estabelecer uma metodologia geral de avaliação de abusividade de preços.

341. Diante da manifestação, entende-se adequado manter as recomendações da forma como estão para posterior acompanhamento da matéria.

Argumentos sobre a constituição de processo apartado

342. A Antaq manifesta contrariedade à proposta de constituição de processo apartado para avaliar a ocorrência de irregularidade na cobrança do primeiro período de armazenagem para cargas em trânsito aduaneiro ou para cargas já desembarçadas mediante o DSA. Entende que a recomendação adentra na competência regulatória da Agência, solicitando a supressão dela no relatório definitivo.

343. Esclarece ainda que a Agência não tem recebido denúncias decorrentes de insatisfações de usuários a respeito de eventual irregularidade na cobrança em tela, o que, a princípio, não caracterizaria a cobrança como um problema regulatório capaz de ensejar intervenção da Agência.

344. A despeito disso manifestam pertinente avaliar se o tema deve ser incluído na agenda regulatória em elaboração para o período de 2025-2028 com base em critérios de relevância, materialidade e risco do tema, face às demais prioridades identificadas e recursos humanos disponíveis.

Análise

345. De fato, a proposição de constituição de processo apartado objetiva avaliar tema de competência da Antaq, o que não exime por si a avaliação do TCU, ainda mais quando a avaliação envolve a regularidade de aplicação de critério normativo. Nesse sentido, a proposta de criação de processo apartado tem como objetivo aprofundar devidamente um aspecto de conformidade observado na auditoria e efetivamente contestado por usuários nas entrevistas da auditoria.

346. A instauração do processo apartado permitirá a apresentação formal dos apontamentos de forma clara e objetiva permitindo à Antaq e às demais partes envolvidas o oferecimento de contraditório e ampla defesa frente ao caso concreto.

347. No presente relatório não se adentrou nos detalhes da questão de forma a evitar posicionamentos com baixo grau de maturidade e sem a devida oportunidade de oferecer o contraditório e defesa das partes, dada a natureza operacional da auditoria. Assim, a supressão da proposta impedirá o tratamento da constatação preliminar em processo próprio.

348. Assim, entende-se adequado manter a proposta de constituição de processo apartado para conferir o devido tratamento da matéria.

349. Esses foram os argumentos apresentados pelos gestores em resposta ao relatório preliminar. As análises empreendidas resultaram na manutenção das propostas inicialmente expostas.

6. CONCLUSÃO

350. *Trata-se de auditoria operacional sobre a prestação adequada dos serviços portuários, com foco no transporte de longo curso, ou seja, importação e exportação de mercadorias. O objetivo da auditoria é de contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização da Antaq quanto à prestação adequada dos serviços de transporte e de movimentação de cargas em contêineres no que concerne à dimensão da modicidade.*

351. *Durante os trabalhos foram avaliadas duas questões de auditoria, conforme segue:*

a) *O arcabouço normativo existente assegura a prestação adequada dos serviços portuários, em especial quanto aos temas THC, SSE, DSA e armazenagem?*

b) *A atuação da Antaq, por meio da fiscalização e do controle, promove a prestação adequada do serviço de transporte aquaviário de cargas em contêineres, em especial quanto à dimensão da modicidade?*

352. *A primeira questão foi direcionada à avaliação do arcabouço regulatório a fim de identificar lacunas, falhas ou oportunidades de melhoria. Essa questão foi motivada por conhecimento prévio de riscos por parte da AudPortoFerrovia e relaciona-se aos processos conexos de denúncia em trâmite no TCU.*

353. *A segunda questão teve como foco a atuação da Agência em sentido amplo: como e se a Antaq obtém determinadas informações de mercado e como realiza o acompanhamento do setor, por exemplo. Portanto, essa questão de auditoria envolve os conceitos de supervisão do mercado, fiscalização e controle exercidos pela Antaq no que tange ao transporte aquaviário de cargas em contêineres.*

354. *Os trabalhos da auditoria foram desenvolvidos e foram constatados dois achados: i) o arcabouço normativo referente aos serviços portuários apresenta lacunas que necessitam regulamentação e há falhas que demandam aprimoramentos; e ii) falhas na atuação da Antaq provocam fragilidades no exercício das funções regulatórias e prejudicam seu papel de promover a prestação adequada dos serviços portuários.*

355. *Ambos os achados agrupam subtemas. Em relação ao primeiro, foram constatadas falhas na regulamentação da Resolução Antaq 72/2022 a respeito do serviço de segregação e entrega de contêineres; e na Resolução 109/2023 no que tange à imprecisão do serviço de guarda transitória das cargas. Ademais, verificou-se a necessidade de acompanhamento pela Agência quanto às inovações em curso do Portal Único do Comércio Exterior relacionadas ao despacho aduaneiro na modalidade desembaraço sobre águas.*

356. *Quanto ao SSE, a análise empreendida permitiu concluir pela existência do serviço, considerando o contexto da operação portuária e dos regimes aduaneiros, e pela existência de custos incrementais da cesta SSE relacionados à forma prioritária de prestação dos serviços quando comparado aos serviços prestados às cargas armazenadas no próprio terminal. Contudo, a definição atual da cesta SSE não é clara o suficiente para indicar a condição prioritária e para quais casos a cesta deve ser aplicada.*

357. *Diante das constatações, propôs-se recomendação para a Antaq aprimorar a cesta de serviços do SSE de forma a conferir maior especificidade quanto aos requisitos que a distinguem da operação portuária prestada a um contêiner de importação armazenado no terminal primário, justificando-a, e especificar, de forma direta e objetiva, para qual tipo de trânsito aduaneiro a cesta deve ser aplicada, com vistas a facilitar a compreensão completa dessa cesta de serviços – o que a integra e em quais casos ela é aplicável.*

358. *Durante a execução da auditoria, ocorreu nova discussão no setor sobre a possibilidade de cobrança da guarda transitória, por parte do terminal primário, para contêineres em trânsito aduaneiro no período de permanência da carga naquele terminal, enquanto aguarda o transporte de retirada da carga.*

359. *A questão foi analisada pela equipe de auditoria por possuir relação estrita com a cesta SSE, pois a estadia da carga no terminal primário é um pressuposto necessário para o trânsito aduaneiro. Constatou-se que o terminal possui responsabilidade para todos os efeitos durante a estadia da carga, que ocupa espaço, em caráter oneroso, do terminal. Concluiu-se, dessa forma, pela existência do serviço.*

360. *Nesse caso também se verificou imprecisão e oportunidade de melhoria nos termos utilizados no regulamento, Resolução Antaq 109/2023, recém-elaborado. Assim, propôs-se recomendação para a Antaq definir com maior clareza o serviço relacionado ao período em que a carga permanece sob responsabilidade dos terminais primários quando em trânsito aduaneiro ou aguardando a sua retirada quando desembarçada na modalidade DSA, sem perder de vista que os conceitos da regulamentação*

aduaneira podem ser distintos daqueles da regulamentação portuária em termos de processos físicos e efeitos jurídicos de responsabilidade da carga.

361. O último tema do primeiro achado diz respeito ao despacho de importação na modalidade desembaraço sobre águas. A iniciativa faz parte de um compromisso do governo brasileiro de facilitação do comércio exterior e, desde 2017, o programa de DSA permitiu aos operadores economicamente autorizados realizar o início do despacho de importação antes da chegada das cargas no país, aproximando a prática aduaneira nacional aos padrões internacionais. Passados dois anos da medida, alguns terminais portuários passaram a cobrar sobre os serviços prestados para contêineres que utilizam essa modalidade de desembaraço, com distintos padrões e preços.

362. A legalidade e a legitimidade da cobrança foram debatidas inicialmente na Antaq, sendo reconhecida a possibilidade de cobrança. A insatisfação com a decisão da Agência motivou o encaminhamento de denúncia ao TCU sobre o tema. A questão foi avaliada na presente auditoria.

363. Conclui-se que, considerando a similaridade da operação portuária prestada para cargas na modalidade DSA e para cargas em trânsito aduaneiro prioritário - ambas possuem o requisito de entrega do contêiner no prazo máximo estabelecido pela Receita Federal de 48h, deve ser reconhecida a existência do serviço e custos incrementais para entrega de cargas desembaraçada por DSA, a despeito das partes nas relações comerciais entre os regimes aduaneiros serem distintos. O DSA envolve o terminal portuário e o importador ou seu representante e não um recinto alfandegado, como ocorre com o trânsito aduaneiro.

364. Verificou-se, ainda, que a Antaq não possui regulamentação sobre DSA. Contudo, encontra-se em implantação o Portal Único de Comércio Exterior, que, em suma, irá adotar como padrão operacional aduaneiro procedimentos semelhantes aos do DSA, portanto, antes da chegada da carga ao país. Assim, a recomendação é no sentido de a Antaq acompanhar a implantação do Portal Único do Comércio Exterior, com conclusão prevista para 2026, e a evolução do tema junto à RFB com vistas a analisar a necessidade de regulamentação do DSA, considerando os estudos já realizados e a constatação de cobranças com padrões distintos sobre o serviço.

365. No segundo achado foram constatadas falhas na atuação da Antaq a respeito da ausência de estudos sobre a forma de cobrança de armazenagem alfandegada **ad valorem** sobre valor CIF (carga já no país, antes dos impostos) da mercadoria. A prática não possui paralelo com outros países com economia relevante, é justificada por tradições coloniais e da era anterior ao contêiner do transporte marítimo e não possui razoável contrapartida econômica. O custo do armazenamento e da movimentação do contêiner independe do valor da carga acondicionados neles, ressalvado o seguro da carga, que poderia ser negociado de outra forma.

366. Tendo em vista, mais uma vez, a implantação do Portal Único do Comércio Exterior, que deve impactar o volume de cargas armazenadas e a competição por armazenamento, foi proposta recomendação à Antaq para verificar se a métrica de cobrança de armazenagem **ad valorem** subsistirá após a implantação do novo portal e, em caso positivo, realizar estudo para avaliar a adequação dessa cobrança às práticas atuais da operação portuária. Além disso, dada a relevância da matéria, foi apresentada proposta adicional para considerar a possibilidade de ampliar a abrangência do estudo, integrando outros órgãos e entidades, considerando seu potencial para impactar de forma positiva o custo logístico em diversas etapas da cadeia produtiva.

367. Tratou-se, ainda, no segundo achado, de indicadores de qualidade dos serviços portuários prestados, tema diretamente relacionado à auditoria. Identificou-se que a Antaq editou a Resolução Antaq 75/2022 definindo critérios e parâmetros que podem ser usados para construção de indicadores de avaliação dos serviços portuários. Atualmente, porém, não há indicadores suficientes para avaliar os serviços. Nesse sentido, propôs-se recomendar que a Antaq priorize a definição e implemente indicadores para avaliação da prestação do serviço portuário prestado em suas diversas dimensões.

368. Por fim, no segundo achado, constatou-se o andamento inconsistente da regulamentação de metodologia de avaliação de denúncias de preços excessivos ou abusivos, comprometendo a tempestividade e eficácia da atuação da Agência. O assunto da metodologia de avaliação de preços dos serviços portuários já foi objeto de duas determinações do TCU, constantes dos Acórdãos 1.704/2018-TCU e 2.310/2018-TCU,

ambos do Plenário. A primeira tratava especificamente do SSE e a segunda previa metodologia para avaliação geral de preços dos serviços portuários.

369. Não se adentrou no mérito das determinações, sendo que a relacionada ao SSE está com objeto prejudicado por conta de decisão superveniente do TCU. Já a determinação quanto à metodologia geral de avaliação de preços está vigente, porém, verificou-se que seu andamento está sobrestado na Agência, o que pode afetar a tempestividade e eficácia no tratamento de denúncias sobre preços excessivos ou abusivos dos serviços portuários.

370. Nesse sentido, propôs-se recomendar à Antaq que dê prosseguimento ao andamento da metodologia geral de avaliação de preços dos serviços portuários, tendo em vista a maior abrangência de sua utilização e que reavalie a necessidade da metodologia específica para a cesta SSE, visto que a metodologia geral poderá ser aplicada igualmente para a cesta SSE.

371. Adicionalmente, constatou-se indício de irregularidade a respeito da cobrança de armazenagem por período no caso de trânsito aduaneiro de carga pátio, prioritário, por prazo consideravelmente superior ao previsto de 48h, em dias úteis. Entende-se, preliminarmente, a ocorrência de cobrança por serviço não prestado, o que é contrário ao próprio regulamento da Antaq. Por se tratar de questão de conformidade, que foge ao escopo operacional desta auditoria, foi proposta a constituição de processo apartado para examinar a questão.

372. Avaliaram-se os pedidos de ingresso como interessados e **amicus curie**. Foram apresentadas propostas de indeferimento dos pedidos formulados pela Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres - Abratec (peça 9), a Associação de Usuários dos Portos da Bahia – Usupport – (peça 20 e 126) e a Associação dos Terminais Portuários - ATP – (peça 29 e 123) para admissão como interessados e como **amicus curiae**, conforme as razões expostas no tópico 4.2.

373. A Associação Brasileira dos Terminais Portuários – ABTP inicialmente solicitou ingresso como parte interessada ou **amicus curie** (peça 127) e em momento seguinte solicitou a desistência do pedido (peça 132). No caso, opina-se pela homologação da desistência solicitada.

374. O relatório preliminar foi submetido à apreciação dos gestores, no caso a Antaq, com o objetivo de elaborar deliberações de forma participativa, conforme previsto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. Os comentários remetidos (peça 131) foram avaliados e, mediante a análise empreendida no tópico 5, antecedente, entendeu-se pela não modificação dos encaminhamentos da proposta preliminar.

375. Essas foram as conclusões do trabalho realizado e as propostas vão ao encontro do objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização da Antaq quanto à prestação adequada dos serviços de transporte de forma que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários possa continuar sua atuação no sentido de promover melhores condições de negócios e serviços aos usuários do setor, bem como conferir segurança jurídica.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

376. Face ao exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que:

a.1) aprimore a cesta de serviços do SSE para conferir maior especificidade quanto aos requisitos que a distinguem da operação portuária prestada aos contêineres de importação armazenados no terminal primário, de forma a justificá-la, e especifique, de maneira direta, para qual tipo de trânsito aduaneiro a cesta deve ser aplicada, com vistas a facilitar a sua compreensão completa – o que a integra e em quais casos é aplicável;

a.2) aprimore a Resolução Antaq 109/2023, de forma tempestiva, a fim de definir com maior clareza o serviço relacionado ao período em que a carga permanece sob responsabilidade dos terminais primários quando em trânsito aduaneiro ou aguardando a sua retirada quando desembarçada na modalidade DSA;

a.3) acompanhe a implantação do Portal Único do Comércio Exterior e a evolução do tema junto à RFB com vistas a:

- a.3.1) *analisar a necessidade de regulamentação tempestiva do DSA, considerando os estudos já realizados, a constatação de cobranças com padrões distintos sobre o serviço, que impactam os preços praticados;*
- a.3.2) *verificar se a métrica de cobrança de armazenagem **ad valorem** ou preço mínimo permanece e, em caso positivo, realizar estudos para avaliar a sua adequação às práticas atuais da operação portuária, considerando o avanço da legislação, as necessidades de alterações legislativas e os impactos regulatórios, mediante consulta ao mercado;*
- a.4) *dada a relevância da matéria, considere a conveniência de convidar para o estudo definido na alínea anterior, caso seja realizado, parceiros como Agência Nacional de Transportes Terrestres, Ministério dos Portos e Aeroportos e Ministério dos Transportes a fim de ampliar a sua abrangência, tendo em vista o estudo ter potencial para impactar de forma positiva o custo logístico em diversas etapas da cadeia;*
- a.5) *priorize a definição e implemente indicadores para avaliação da prestação do serviço portuário prestado em suas diversas dimensões, conforme previsto na Resolução Antaq 75/2022, a fim de avaliar possibilidades de melhorias e promover/estimular a prestação adequada do serviço portuário;*
- a.6) *retome o desenvolvimento da metodologia geral de avaliação de preços dos serviços portuários, tendo em vista a maior abrangência de sua utilização;*
- a.7) *reavalie a necessidade de definir metodologia específica de abusividade de preços para o SSE, tendo em vista a previsão de uma metodologia de análise de abusividade geral, para as diversas rubricas cobradas pelos terminais;*
- b) *constituir processo apartado dos presentes autos para examinar e apurar possíveis irregularidades na cobrança de primeiro período de armazenagem para cargas em trânsito aduaneiro ou já desembaraças mediante o DSA;*
- c) *encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Juristas para Revisão Legal da Exploração de Portos e Instalações Portuárias, da Câmara dos Deputados, uma vez que eventual alteração de responsabilidade do operador portuário necessita de ação legislativa; e*
- d) *com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno desta Corte, conhecer da denúncia objeto do TC 007.916/2023-0, para no mérito considerá-la improcedente e encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao denunciante.*
- e) *com fundamento no art. 146 do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 138 do Código de Processo Civil, indeferir os pedidos formulados pela Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres - Abratec (peça 9), pela Associação de Usuários dos Portos da Bahia – Usuport – (peça 20 e 126) e pela Associação dos Terminais Portuários - ATP – (peça 29 e 123) para admissão como interessados e como **amicus curiae**.*
- f) *deferir a desistência do pedido de ingresso como parte interessada solicitada pela ABTP, nos termos da peça 132.*
- g) *nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020 e da Portaria Segecex 9/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação de que as recomendações do acórdão que vier a ser proferido devem ser monitoradas.*
- h) *arquivar os presentes autos nos termos do inciso II, do art. 169 do Regimento Interno do TCU.”*

É o relatório.

VOTO

Neste voto, avalio o relatório da auditoria operacional acerca da regulação e fiscalização exercida pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) para assegurar a adequada prestação dos **serviços portuários voltados à movimentação de cargas em contêineres**.

2. A auditoria foi conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária deste TCU (AudPortoFerrovia), com o propósito de contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e fiscalização do setor. A equipe analisou detalhadamente o arcabouço normativo e a atuação da Agência no que tange aos terminais portuários e à prestação dos serviços de movimentação de cargas containerizadas.

3. Antes de apresentar os achados de auditoria, é relevante contextualizar brevemente o setor, com algumas das informações trazidas no relatório.

4. O setor portuário é essencial para o comércio exterior brasileiro, com influência significativa na economia. Aproximadamente 95% das transações internacionais do Brasil passam pelos portos. O país é um grande exportador de *commodities* minerais, agropecuárias e petróleo, sendo os terminais especializados na movimentação de granéis fundamentais para o escoamento dessa produção.

5. Não menos importante é a movimentação de mercadorias por contêineres, realizada por navios porta-contêineres e terminais especializados. Essa modalidade é a principal forma de transporte de longo curso para cargas que não são *commodities*. É também crescente o fenômeno de containerização de mercadorias, como café e açúcar, agora movimentadas dessa forma.

6. O mercado de contêineres se destaca pela competição entre os terminais portuários, ao contrário de outras áreas – como a movimentação de soja e minério de ferro – que fazem parte de cadeias produtivas integradas (verticalizadas). Isso explica por que muitas das controvérsias no setor portuário estão relacionadas à movimentação de contêineres.

7. Entre os usuários dos serviços, há desde grandes empresas, com maior poder de barganha junto aos prestadores de serviços, até pequenos comércios que movimentam volumes menores. A relação entre armadores, terminais e usuários é assim resumida no relatório:

"24. Os prestadores de serviços de transporte marítimo e terminais portuários desfrutam de economias de escala, o que pode levar a um certo nível de concentração de mercado, proporcionando maior volume de cargas e, conseqüentemente, mais poder de barganha nas negociações. Por outro lado, os usuários, importadores e exportadores, enfrentam menos opções de escolha diante dessa concentração de mercado." (Peça 133, p. 9).

8. A logística de movimentação de cargas em contêineres exige a coordenação entre diversos atores, como operadores portuários, armadores (empresas de navegação), recintos alfandegados, autoridades portuárias, autoridades marítimas, usuários, agentes de carga, intermediários, despachantes, além de órgãos governamentais, como a Receita Federal, Anvisa, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Polícia Federal, e secretarias estaduais da Fazenda.

9. De acordo com dados estatísticos da Antaq, o setor portuário brasileiro movimentou 1.303 milhões de toneladas de carga em 2023, representando um crescimento de 7% em relação ao ano anterior. Dessa carga total, 60% correspondem a granéis sólidos (minerais e agrícolas), 25% a granéis líquidos (petróleo e derivados), 10% a cargas em contêineres e 5% a carga geral.

10. Embora as cargas acondicionadas em contêineres representem uma fração menor em peso comparado aos granéis sólidos e líquidos, essas mercadorias são conhecidas por seu alto valor agregado. Por esse motivo, ao considerar a relevância econômica, as cargas transportadas em contêineres ganham destaque, desempenhando um papel crucial no comércio exterior brasileiro.

11. A movimentação de cargas em contêineres tem apresentado relevante e frequente crescimento após a pandemia de covid-19. Dados de fevereiro/2024 mostram um incremento de 29% em comparação com o mesmo período de 2023, com destaque para o avanço da cabotagem, responsável por transportar cerca de 30% das cargas containerizadas nesse período¹.

II. Principais atores do setor

12. No Brasil, existem dois tipos principais de **terminais de contêineres** (Tecons). O primeiro compreende os terminais arrendados, concedidos à iniciativa privada por período determinado, situados dentro das poligonais dos portos organizados. O segundo refere-se aos terminais de uso privado (TUP), autorizados pelo poder público para operar e investir por conta e risco próprios, com prazo de operação indeterminado, localizados fora das poligonais dos portos organizados.

13. Os terminais portuários de contêineres atuam como operadores portuários, prestam serviços diretamente aos **armadores** e aos **donos das cargas**. Os serviços oferecidos incluem a movimentação vertical e horizontal de cargas no terminal e a armazenagem alfandegada.

14. Conseqüentemente, os terminais de contêineres têm duas principais fontes de receita. A primeira é proveniente da movimentação das cargas, cuja tarifa é geralmente cobrada dos armadores por meio de uma cesta de serviços, conhecida como *box rate*. A concorrência nesse serviço se dá entre terminais portuários, sendo ela intraporto – dentro de um mesmo complexo portuário – ou interporto – entre terminais de diferentes complexos portuários.

15. A segunda fonte de receita advém da prestação de serviços de armazenagem alfandegada de cargas, cujos custos são normalmente cobrados dos importadores. Essa receita enfrenta a concorrência dos recintos alfandegados secundários, também conhecidos como terminais retroportuários ou terminais secos, que podem estar localizados inclusive fora da zona portuária.

16. Entre os maiores terminais de contêineres do país, destacam-se instalações nos portos de Santos/SP, Navegantes/SC, Paranaguá/PR e Itapoá/SC. Já os **recintos alfandegados secundários** operam mediante autorização da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e contribuem para suprir a deficiência de capacidade de armazenamento dos terminais primários.

17. Diversas instituições públicas operadoras do comércio exterior no Brasil atuam conjuntamente no controle de mercadorias importadas e exportadas. O órgão central é a **Secretaria da Receita Federal do Brasil**, por meio de suas Alfândegas Regionais, localizadas nos portos.

18. Atualmente, utiliza-se o sistema Siscomex para a realização das operações aduaneiras. Durante auditorias e entrevistas, não foram identificados entraves significativos para as exportações. No entanto, no que tange às importações, foram relatadas queixas quanto aos prazos de liberação de cargas.

19. A rotina aduaneira brasileira para importação diverge das práticas vigentes em países desenvolvidos. A principal diferença está no início do processo de desembarço de mercadorias, que, no Brasil, só ocorre após a armazenagem da carga no recinto alfandegado, enquanto em outros países esse processo se inicia antes da chegada da carga ao porto. Segundo os auditores:

“Um dos efeitos diretos dessa forma de atuação aduaneira para importação é que a carga tende a ficar mais tempo parada nos portos e recintos alfandegados até que se complete o desembarço, com o pagamento dos tributos e a efetiva retirada da carga. No exterior, as cargas são retiradas do porto em prazos contados em horas. De forma geral, já desembarcam desembarçadas, e a limitação é relacionada ao fluxo logístico.” (Peça 133, p. 15, destaquei).

¹ <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/pelo-segundo-mes-consecutivo-a-movimentacao-de-cargas-containerizadas-apresentou-crescimento>

20. Em média, o prazo para o desembarço e retirada de carga de importação no Brasil é de 9,7 dias, conforme dados da Receita Federal de 2019 (Peça 92, p. 6). Esse prazo mais longo gera uma maior demanda por armazenagem alfandegada por parte dos importadores.
21. No entanto, o Brasil está implementando o projeto Portal Único do Comércio Exterior, bem como o modelo de desembarço de cargas sobre águas. O Portal Único visa à modernização dos processos de trânsito aduaneiro, tornando-os mais eficientes e integrados, com um guichê único para centralizar a interação entre o governo e os operadores privados. O tema já foi, inclusive, objeto de acompanhamento desta Corte, por meio do Acórdão 623/2018-Plenário (Ministro Augusto Sherman).
22. Nesta seara está o despacho sobre águas (DSA), em que o registro da declaração começa com a carga ainda no mar, podendo já desembarcar do navio desembarçada e pronta para ser retirada pelo transportador. Tratarei com mais detalhes desse tema à frente.
23. Esse novo modelo de importação pode provocar um rearranjo no mercado de armazenagem alfandegada, uma vez que, com o desembarço mais ágil, os contêineres poderão ser encaminhados diretamente para centros de armazenagem e logística não alfandegados ou para o próprio importador.
24. A capacidade de operação e armazenagem dos terminais portuários de contêineres tem sido posta em cheque com o crescimento do setor. A necessidade de aumento da capacidade de movimentação e armazenagem passa por investimentos em infraestrutura, mas também pode ser absorvida em parte com movimentações mais rápidas e maior eficiência no trânsito aduaneiro.
25. Importante atentar que os serviços prestados pelos terminais portuários são de **natureza privada**, ainda que revestidos de finalidade pública, pois executados dentro do porto público². Nesse sentido, a Lei do Portos (12.815/2013) define ser diretriz para a exploração dos portos organizados a liberdade de preços nas operações portuárias, mas é claro, devendo ser reprimida qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico (art. 3º, inciso VI).

III. Procedimentos e metodologia

26. A equipe de auditoria direcionou os trabalhos para questões relevantes, objeto de controvérsias no TCU, na Antaq e no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com o objetivo de propor ações que possam contribuir efetivamente para melhorar a regulação setorial, conferir maior segurança jurídica e alcançar ganhos de eficiência.
27. Ressalto que a equipe da AudPortoFerrovia levou a cabo aprofundado estudo e revisão bibliográfica, além de escutar diversos participantes do mercado e realizar visitas técnicas a instalações portuárias e aos recintos alfandegados.
28. Muito embora tenham sido identificadas oportunidades de melhoria no arcabouço normativo, sobretudo na área de abrangência de atuação da agência reguladora, há que ser registrado que, em diversas entrevistas realizadas com especialistas e *stakeholders* do setor, foi ressaltada a evolução da Antaq nos últimos anos, o que vem se refletindo em normas mais consistentes e construídas a partir de ampla discussão com o mercado.
29. Passo a avaliar, a seguir, os achados da auditoria.

IV. Serviço de Segregação e Entrega (SSE)

30. Inicialmente, a equipe da AudPortoFerrovia analisou o Serviço de Segregação e Entrega (SSE), também conhecido como *Terminal Handling Charge 2* (THC2), com o objetivo de avaliar a

² Governança e regulação tarifária. In: Curso de Regulação Portuária. Belo Horizonte: Fórum, 2022, página 78.

existência desta atividade, possíveis duplicidades nas cobranças e oportunidades de aprimoramento regulatório.

31. O SSE é um conjunto de serviços prestados pelos terminais portuários primários (ou molhados) no âmbito das operações de importação, sendo cobrado dos recintos alfandegados localizados na zona retroportuária (os chamados terminais ou portos secos).

32. A cobrança do SSE é alvo de controvérsia, uma vez que há alegações de que esses serviços já estariam incluídos na tarifa padrão aplicada à movimentação horizontal de contêineres – o *Terminal Handling Charge* (THC), além de que teria uma natureza anticoncorrencial, em prejuízo a atuação dos terminais secundários. De fato, em decisão recente, esta Corte de Contas reafirmou seu entendimento majoritário de que **a cobrança do SSE seria ilegal**, por caracterizar infração à ordem econômica e exercício abusivo de posição dominante pelos terminais portuários primários.

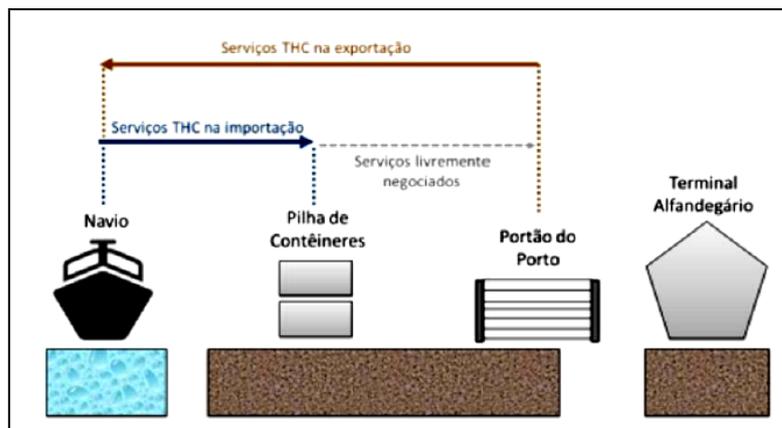
33. Nessa linha de entendimento, o Tribunal prolatou o **Acórdão 1.448/2022-Plenário**, relator Ministro Vital do Rêgo, ratificado recentemente pelo Acórdão 1.825/2024-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, para determinar à Antaq que anule todos os dispositivos da Resolução 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do SSE.

34. Na mesma direção, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) prolatou recente acórdão com o entendimento que a cobrança de SSE configura abuso de posição dominante, por permitir ao terminal primário impor custos a serem suportados unicamente por seus concorrentes diretos no mercado de armazenagem alfandegada (STJ, **REsp 1.899.040/SP**, Rel. Min. Regina Helena, DJe 27/9/2024).

35. Sem prejuízo a essas decisões, o estudo sobre o SSE foi revisitado nesta auditoria devido à relevância do tema, evidenciada nas reuniões e entrevistas promovidas pela equipe com o objetivo de identificar os principais desafios na prestação dos serviços de movimentação de contêineres. Durante esse processo, emergiu a preocupação de que a proibição da cobrança do SSE poderia resultar no aumento de tarifas para outros serviços portuários, prejudicando os demais usuários do serviço de movimentação de cargas (peça 135).

36. Para melhor compreender a natureza desse serviço, é necessário detalhar as etapas da operação portuária de contêineres e as regras alfandegárias que impactam significativamente toda a atividade de transporte internacional de cargas.

Caracterização do THC segundo a Resolução Antaq 72/2022.



Fonte: Nota Técnica 29/2022/DEE/CADE.

37. No Brasil, a Antaq estabelece que, nas operações de exportação, o **Terminal Handling Charge (THC)** compreende a taxa para remunerar a movimentação da carga dentro do terminal, desde o seu portão até o posicionamento do contêiner no cais para embarque. Já nas operações de importação, a THC abrange a movimentação desde o cais, após o desembarque, até o posicionamento

do contêiner na pilha de armazenagem, conforme o inciso X, do art. 2º da Resolução 72/2022. Assim, a abrangência do THC difere entre os fluxos de importação e exportação.

38. O THC faz parte da cesta de serviços chamada *box rate*, negociada entre o armador do navio e o terminal portuário. Não há um padrão único para essa taxa no mundo, pois ela varia conforme as particularidades logísticas e alfandegárias de cada região. Na Europa, por exemplo, onde a logística é mais integrada, os armadores negociam o transporte desde, ou até, o depósito ou fábrica do usuário final, com o transporte terrestre sendo parte dessa negociação.

39. A posição geográfica do Brasil, distante das principais rotas comerciais mundiais, e o fato de as grandes empresas de navegação serem europeias ou asiáticas, influenciam os termos de comércio comumente utilizados no país, conhecidos como *Incoterms*. No comércio de contêineres, o Brasil geralmente adota o CIF (*Cost, Insurance and Freight*) nas importações e o FOB (*Free on Board*) nas exportações.

40. O termo CIF implica que o custo da mercadoria, o seguro e o frete marítimo são pagos pelo importador, de modo que o vendedor estrangeiro entrega a mercadoria no terminal portuário brasileiro. A partir desse ponto, o importador é responsável pelo desembaraço aduaneiro e pelos custos do transporte interno. Já na lógica FOB, o vendedor brasileiro é responsável por disponibilizar a carga desembarçada no terminal portuário antes do embarque, seguindo as instruções do armador ou do agente de carga contratado pelo comprador estrangeiro.

41. Em ambos os casos, os importadores e exportadores brasileiros não realizam as negociações com os armadores.

42. Entendido que o THC na importação remunera os serviços de movimentação de cargas entre o costado da embarcação e a sua colocação na pilha de contêineres do terminal portuário molhado, os terminais de contêineres cobram por outros serviços a partir daí, como a armazenagem e o SSE. Como conceituado na Resolução Antaq 72/2022:

"[o] Serviço de Segregação e Entrega de contêineres: [é o] preço cobrado, na importação, [i] pelo serviço de movimentação das cargas entre a pilha no pátio e o portão do terminal portuário, [ii] pelo gerenciamento de riscos de cargas perigosas, [iii] pelo cadastramento de empresas ou pessoas, [iv] pela permanência de veículos para retirada, [v] pela liberação de documentos ou circulação de prepostos, [vi] pela remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra e [vii] pelo posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante" (Peça 86).

43. A cobrança do SSE está atrelada à necessidade de permanência da carga nos terminais alfandegados para a realização dos procedimentos de desembaraço aduaneiro pela Receita Federal. Portanto, a aplicabilidade do SSE depende de avaliação conjunta da regulamentação portuária e das normas de trânsito aduaneiro.

44. Quando a carga é desembarçada no próprio terminal molhado, o contêiner entra na programação regular de retirada, podendo, em alguns casos, ser liberado no mesmo dia. Contudo, a retirada do contêiner, em média, ocorre após 9,7 dias, período que inclui o tempo necessário para o desembaraço e a logística do importador (peça 133, p. 28).

45. O importador tem a opção de realizar o **trânsito aduaneiro**, que consiste no transporte da mercadoria sujeita ao controle aduaneiro entre recintos alfandegados. Esse transporte, entre o terminal primário e os recintos secundários, visa a redução de custos de armazenagem, que normalmente são menores nos terminais retroportuários. Os requisitos para a realização do trânsito aduaneiro estão estabelecidos na Instrução Normativa SRF 248/2002 (peça 87), que estipula um prazo de 48 horas para a conclusão desse procedimento entre os recintos alfandegados.

46. No caso de trânsito aduaneiro, é desejável que a movimentação da carga seja no menor tempo, pois, após o término do transporte, a carga é registrada no sistema de controle de importações e o importador pode iniciar o processo de desembaraço aduaneiro.

47. É importante observar que o THC e o SSE não são os únicos serviços cobrados pelos terminais de contêineres. Nesse sentido, a recente Resolução Antaq 109/2023 (peça 93), que regula a estrutura dos serviços prestados por operadores portuários, inclui como serviços: a) armazenagem por períodos; b) recebimento e entrega de contêineres de/para vagões ou caminhões; e c) a pesagem de caminhões para a entrega ou retirada de contêineres.

48. Na realidade, a análise das tabelas de preços dos serviços cobrados em diversos terminais, efetuada pelos auditores, evidenciou uma variedade de tarifas aplicadas aos distintos usuários importadores e à distintas formas de desembaraço. Isso afasta o entendimento de que a cobrança por serviços prestados após a colocação do contêiner na pilha se aplicaria exclusivamente aos recintos alfandegados da zona retroportuária.

49. A tabela a seguir, elaborada pela equipe de auditoria, apresenta a relação entre os tipos de usuários importadores, conforme o processo de importação adotado, e as respectivas cobranças aplicáveis na operação de contêineres.

Usuário Importador	Serviços cobrados
Armazena e faz o desembaraço no terminal primário (Despacho de Importação)	<ul style="list-style-type: none"> • Armazenagem • Entrega para caminhões e pesagem
Armazena e realiza o desembaraço da carga no terminal primário por Despacho sobre Águas	<ul style="list-style-type: none"> • Armazenagem por 48h • Entrega prioritária da carga • Entrega para caminhões e pesagem
Realiza o trânsito aduaneiro para recinto alfandegado jurisdicionados à mesma unidade da SRF	<ul style="list-style-type: none"> • Armazenagem por 48h • SSE – Suspenso • Entrega para caminhões e pesagem
Realiza o trânsito aduaneiro para recinto alfandegado jurisdicionado a unidade distinta da SRF	<ul style="list-style-type: none"> • Armazenagem por 48h • Entrega prioritária da carga • Entrega para caminhões e pesagem

50. Neste contexto, a unidade de auditoria especializada menciona algumas consequências advindas da decisão proferida no Acórdão 1.448/2022-Plenário, referendada no Acórdão 1.825/2024-Plenário:

*“116. Isso posto, a decisão foi interpretada e aplicada no mercado regulado no sentido de que somente a relação comercial relacionada ao SSE deveria ter o efeito de cobrança suspenso. **Ocorre que todos os demais usuários da importação continuam pagando por serviços prestados após a pilha de armazenagem**, inclusive os recintos alfandegados localizados fora da região portuária, sob outra jurisdição alfandegária, que prestam serviços em condições semelhantes aos recintos alfandegados da zona retroportuária (...). Ou seja, atualmente, há isenção para um tipo de usuário em detrimento dos demais.”*

117. Há casos, ainda, de importadores que realizam a armazenagem no terminal primário e pagam por serviços prestados após a pilha de armazenagem, como a retirada do contêiner da pilha e colocação na carreta rodoviária do importador, bem como pela pesagem para passagem pelo portão.” (Peça 133, p. 24, destaques).

51. A decisão do TCU de proibir a cobrança do SSE trouxe complexidades ainda não superadas. No Acórdão Antaq 41/2023, por exemplo, a Agência analisou a possibilidade de cobrança pelos serviços de segregação prestados pelo terminal primário para terminal secundário localizado em outra unidade da Secretaria da Receita Federal. Segundo consta desse *decisum*:

O colegiado, na oportunidade, entendeu que certas modalidades de alfandegamento não têm relação direta com o SSE mencionado pela Corte de Contas na sua decisão plenária de 2022, por

não estar caracterizada a disputa e o suposto desvio que é pano de fundo do debate, conforme os trechos do Voto do Relator 2 (SEI nº 1843333):

8. No que tange à medida cautelar adotada, relevante mencionar que a decisão foi adotada no intuito de se dar pleno cumprimento às determinações contidas no Acórdão 1448/2022- Plenário TCU e, conseqüentemente, ao Acórdão N° 409-2022-ANTAQ. Para tanto, as razões expostas no Parecer Técnico nº 8/2023/GRP/SRG (SEI 1814998) mostram-se de suma importância para elucidar que apenas o DTE e o DTC são considerados SSE [trânsito aduaneiro para terminais secundários localizados na mesma unidade da SRF], em sentido estrito, não apenas pela Resolução ANTAQ nº 72, mas também para aquela Corte.

“Tal entendimento baseia-se em dois fatores primordiais: 1) a cobrança em regime DTA [trânsito aduaneiro para terminais secundários localizados em outra unidade da SRF] não é dirigida ao operador retroportuário, ator central nas questões relativas ao SSE; e 2) a cobrança em regime DTA não gera efeitos anticompetitivos no mercado, uma vez que um número maior de **players** atua nesse mercado em comparação ao regime DTC, que permite o trânsito do contêiner a um perímetro restrito.” (Peça 133, p. 30, destaqui).

52. Uma parte relevante das importações utiliza o regime de trânsito aduaneiro. Durante visitas de campo, constatou-se que até 70% das cargas saem do terminal primário via trânsito aduaneiro, o que impacta significativamente a operação portuária.

53. De outro lado, a Antaq não possui informações sobre a quantidade de contêineres que segue para trânsito aduaneiro nos regimes associados à cesta SSE, de forma que não se sabe com precisão o número de usuários e cargas que utilizam o trânsito aduaneiro em suas operações a fim de delimitar o mercado afetado por decisões regulatórias sobre o tema.

54. Neste ponto, houve limitação de auditoria, pois não se sabe, em termos gerais, o quantitativo de cargas efetivamente afetadas por uma eventual cobrança da cesta SSE e como o mercado se comportou ao longo do tempo, principalmente, após a suspensão da possibilidade de cobrança da cesta SSE em vigor desde 2022.

55. Por todo aqui exposto, **corroboro** do exame efetuado pela equipe de auditoria da AudPortoFerrovia, assim como daquele realizado pelo auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, no TC 021.408/2019-0, peça 341.

56. A regulamentação da Antaq para o THC e o SSE reflete as particularidades do país em relação ao desembarço aduaneiro e suas implicações para a operação portuária. Após a colocação na pilha e em função das exigências de cada regime de importação – seja para armazenagem e desembarço no próprio terminal, seja para trânsito aduaneiro – a regulamentação da Antaq permitia aos terminais cobrarem livremente pelos serviços prestados.

57. Assim, considerando que a regulamentação atual do THC condiz com as regras aduaneiras brasileiras e com a prática da operação portuária, efetivamente, são prestados serviços após o posicionamento do contêiner de importação na pilha de armazenagem, entre os quais aqueles que integram a cesta SSE.

58. Como já pontuei, o TCU possui precedente em sentido contrário. No Acórdão 1.448/2022- Plenário, entre outras razões, esta Corte considerou a cobrança do SSE prejudicial à concorrência, apontando a possibilidade de adoção de preços abusivos pelos terminais primários, sem qualquer possibilidade de avaliação pela Antaq. A transcrição exposta no parágrafo seguinte sintetiza o conjunto de argumentos expostos na decisão:

“95. Ademais, essas variações extremas nos valores dessa taxa corroboram o que já foi demonstrado aqui: a SSE não está associada a um serviço específico, as atividades desse serviço existem, mas já estão contempladas na THC. A cobrança dessa taxa serve para que o operador portuário oferte diferentes preços em situações distintas, a depender da possibilidade de ele receber pela armazenagem ou não.”

59. Entretanto, a decisão, ao julgar ilegal a cobrança, retirou da Antaq e do Cade a possibilidade de, respectivamente, regular a matéria e julgar eventuais casos de práticas anticoncorrenciais. Reconheço as críticas à Agência Reguladora, de que, passados diversos anos de debate sobre o SSE, não foram apresentados avanços significativos quanto aos mecanismos de avaliação de preços dos serviços, de modo a mitigar práticas anticompetição.

60. Como apontei na declaração de voto no âmbito do Acórdão 1.825/2024-Plenário, entendo que esta Casa deve fazer valer sua jurisprudência no sentido de limitar o controle externo exercido sobre as atividades finalísticas das agências a uma atuação de segunda ordem, sempre privilegiando a expertise e a competência regulatória primária dessas autarquias especiais. Nesse sentido, relembro o preciso exame efetuado pelo Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 1.703/2004-Plenário:

*“31. Finalmente, ressalto que, no exercício do controle externo das concessões de serviços públicos, o TCU se defronta com dois tipos de atos praticados pelas agências reguladoras: os vinculados e os discricionários. Quando os atos supostamente irregulares forem do primeiro tipo, ou seja, quando as entidades reguladoras tiverem violado expressa disposição legal, o Tribunal pode determinar a esses entes que adotem as providências necessárias à correção das irregularidades detectadas. Por outro lado, quando se tratar de atos discricionários, praticados de forma motivada e visando satisfazer o interesse público, esta Corte de Contas pode unicamente **recomendar** a adoção de providências consideradas por ela mais adequadas. Afinal, nessa última hipótese, a lei conferiu ao administrador uma margem de liberdade, a qual não pode ser eliminada pelo Tribunal de Contas da União.”* (Destaquei).

61. Assim, a meu ver, caminharia bem decisão que permitisse à Agência regular a matéria e que expedisse propostas de melhoria para a construção de metodologia para identificação de abusividade na cobrança do SSE, para apuração de denúncias, além de procedimento para o cálculo dos preços admitidos na cobrança da cesta de serviços.

62. Nos termos apresentados no pedido de reexame interposto pela Antaq em face do Acórdão 1.448/2022-Plenário:

125. (...) o acórdão recorrido promove a substituição do modelo regulatório então vigente – que coíbe a prática de abusividade – por um modelo de lacuna normativa que lança dúvidas e incertezas sobre o mercado e gera insegurança quanto à observância do marco legal vigente e ao respeito à autonomia regulatória da Antaq.

126. Consideramos que o acórdão recorrido sequer examinou com profundidade a necessidade e adequação da drástica medida de anulação da regulação da Antaq, muito menos avaliou possíveis alternativas, mesmo diante do fato de que tais alternativas (regulação da abusividade e coordenação com o Cade) já se encontravam em andamento, e podem acabar interrompidas com a manutenção do acórdão recorrido.” (TC 021.408/2019-0, peça 59, p. 58).

63. Apesar disso, por deferência ao entendimento já adotado pelo TCU, deixo de propor encaminhamento em sentido oposto.

64. Não obstante, com manutenção do julgamento pela ilegalidade da cobrança do SSE e sobretudo diante de outros serviços atualmente cobrados na movimentação de contêineres, é necessário que a Antaq revise seus diversos normativos de modo a harmonizá-los, identificando claramente os serviços passíveis ou não de cobrança e seus potenciais tomadores. Como já mencionado, o setor portuário opera sob o princípio da liberdade econômica e a Resolução Antaq 109/2023 elenca uma série de atividades que podem compor a estrutura de cobrança dos Tecons.

65. Assim, penso ser oportuno aproveitar a recomendação proposta pela AudPortoFerrovia – ainda que com ajustes – para que a Antaq defina com maior clareza a cesta de serviços compatível com o THC e com a decisão do TCU que afastou a possibilidade de cobrança do SSE, elencando as tarifas aplicáveis para cada usuário e tipos de trânsito aduaneiro.

66. Essa definição deve esclarecer quais são exatamente os serviços cuja cobrança está vedada e mitigar eventuais tarifas não isonômicas, como a referente ao pagamento de segregação e entrega pelos terminais retroportuários localizados em outras jurisdições da Receita Federal.

V. Guarda Transitória e Armazenagem

67. Recentemente, a Antaq publicou a Resolução 109/2023, com o objetivo de padronizar os serviços oferecidos nos Tecons. A norma prevê, como serviços complementares, a armazenagem por períodos e a guarda transitória. No entanto, embora defina o conceito de armazenagem, a resolução não fez o mesmo para a guarda transitória, apenas associando-a a períodos coincidentes com o trânsito aduaneiro (peça 93).

68. A falta de uma definição clara gera dificuldades na interpretação e aplicação das tarifas, levantando a dúvidas sobre a distinção entre os serviços de armazenagem e guarda.

69. Durante o período em que a carga está na zona primária aguardando o trânsito aduaneiro, o terminal primário atua como fiel depositário, sendo responsável pela carga, sem que esta esteja formalmente armazenada. O terminal é responsável, inclusive, pelo pagamento de tributos em caso de desvio da carga. Dada a responsabilidade transitória e o fato de a carga ocupar o pátio do terminal, a Antaq tem decidido no sentido de permitir a cobrança do período de armazenagem quando a carga segue para o trânsito aduaneiro.

70. Nesta seara, a equipe de auditoria questionou à Agência sobre a definição da guarda transitória. A Autarquia, por sua vez, informou que a natureza e o conteúdo dessa rubrica é objeto de debate na Agência, motivado por reclamações externas. Porém, não haveria até aquele momento um posicionamento técnico definitivo sobre seu conteúdo e sua forma de incidência (peça 14, p. 4).

71. No entanto, em 19/9/2024, a Agência julgou processo de denúncia de possíveis práticas de cobrança ilegal do serviço de guarda provisória ou transitória de contêineres. E, por meio do Acórdão 562-Antaq, decidiu por determinar às instalações portuárias que se abstenham em definitivo de cobrar pelos serviços; além de revogar o item da Resolução 109/2023 que previa a existência dessa rubrica.

72. Na interpretação majoritária da Agência, a decisão proferida pelo TCU no Acórdão 923/2019-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler) teria deixado assente que a guarda transitória estaria inclusa na cesta de serviços (*box rate*) na importação.

73. Devo consignar que soa equivocada a premissa considerada pela Antaq. Naquela deliberação, esta Corte de Contas examinou se os armadores estariam potencialmente recolhendo dos usuários valores maiores que os gastos com os serviços de movimentação. Ou seja, se o *Terminal Handling Charge* cobrado pelos armadores em face dos importadores, exportadores e consignatários de carga extrapolaria a quantia efetivamente paga pelos armadores aos terminais portuários. Logo, a cobrança de guarda transitória na importação não foi objeto de discussão naquele caso.

74. Não obstante minha divergência, respeito a autonomia da Agência para deliberar sobre seu mercado regulado e não incluirei proposta específica sobre a guarda provisória. Apesar disso, entendo que resta lacuna normativa, dado que o terminal possui responsabilidade ilimitada sobre a carga e ela ocupa espaço operacional, sendo justificável alguma cobrança, pois há custos envolvidos.

75. Portanto, mantenho a **recomendação** à Antaq para que revise e aperfeiçoe a Resolução 109/2023, com urgência, para definir claramente os serviços relacionados ao período em que a carga permanece sob responsabilidade dos terminais primários, aguardando o trânsito aduaneiro ou aguardando sua retirada após o desembarço na modalidade de despacho sobre águas.

VI. Despacho Sobre Águas (DSA)

76. O Despacho sobre Águas (DSA) é uma modalidade de desembaraço aduaneiro que se inicia antes da chegada da carga ao país, regulamentada pela Instrução Normativa RFB nº 2.154/2023. Atualmente, por estar em fase piloto, só é aplicável a importadores recorrentes e com histórico de regularidade fiscal.
77. A iniciativa integra o acordo firmado pelo Brasil com a Organização Mundial das Aduanas para facilitar o comércio exterior. O DAS ainda está em fase inicial de implantação, disponibilizada apenas a alguns operadores certificados, no âmbito do projeto de implantação de um novo sistema de controle de importações, previsto para conclusão em 2026.
78. Considerando que o DSA deve se tornar o novo padrão de despacho de importação, é relevante acompanhar os efeitos presentes e futuros decorrentes de sua implementação, com o objetivo de assegurar que as inovações resultem, de fato, em simplificação e benefícios para os usuários dos terminais portuários.
79. Os benefícios potenciais desta modalidade incluem: a) a desburocratização do processo aduaneiro; b) a redução de custos logísticos; c) a diminuição do tempo de liberação das cargas; e d) a facilitação das operações aduaneiras. De acordo com o *Time Release Study*, o tempo médio para as importações realizadas sob a modalidade DSA é **73% menor** em comparação com outras modalidades (peça 92, p. 7).
80. A tendência é que os intervenientes contemplados pelo programa reduzam suas necessidades de armazenamento alfandegado de cargas.
81. Contudo, já há denúncia, anexada ao presente processo, questionando a cobrança, por parte de um terminal portuário, de serviço relacionado à liberação de contêineres sob a modalidade DSA (TC 007.923/2023-0, apenso).
82. Com o início da cobrança de um serviço específico para a liberação prioritária de contêineres via DSA, a fiscalização da Antaq, inicialmente, opinou pela irregularidade da taxaço. O terminal portuário interpôs recurso junto a Agência e o entendimento foi revertido. Inconformado com a decisão da Diretoria de indeferir a suspensão da cobrança, o denunciante submeteu a questão ao TCU.
83. Do ponto de vista comercial, no DSA a relação ocorre entre o terminal primário e o importador, enquanto no trânsito aduaneiro a relação comercial é entre o terminal primário e os recintos alfandegados secundários.
84. Sob a ótica operacional, os serviços portuários prestados são similares aos realizados para cargas em trânsito aduaneiro prioritário, permanecendo o requisito de que o terminal disponibilize a retirada do contêiner no prazo de 48 horas. Assim, no DSA podem estar presentes os principais custos já avaliados para a cesta de serviços de segregação e entrega (SSE), como o uso prioritário de mão de obra, equipamentos de movimentação, e o posicionamento da carga em área segregada do terminal. Esta matéria, com a clareza necessária, deve ser delineada pela agência reguladora.
85. Por isso, mais uma vez a relevância de que a Agência revise seus normativos de modo definir precisamente as atividades passíveis ou não de cobrança, seus possíveis tomadores e os respectivos tipos de trânsito aduaneiro.
86. Atualmente, o volume de cargas processadas pelo DSA é pouco significativo, correspondendo a cerca de 3% (peça 133, p. 38).
87. Como um dos efeitos mais relevantes do DSA é a expressiva redução no tempo de despacho de importação, os denunciantes alegaram que, para compensar a perda de receita com

armazenagem alfandegada, os terminais portuários instituíram a cobrança associada a essa modalidade de despacho.

88. A taxa pelos serviços associados ao DSA não está prevista nas normas da Antaq. Contudo, a Agência deferiu a possibilidade de cobrança, por meio do Acórdão 69/2021-Antaq, e determinou a realização de estudos complementares (peças 96-97).

Figura: Levantamento de preços praticados para serviços sobre DAS.

Nome dos Terminais	Preço THC	Preço DSA			Serviços obrigatórios cobrados separadamente do DSA	Valores comparativos de outros serviços de segregação - SSE *	
		Mínimo	Médio	Máximo		DTA	DT ou DTC**
Santos Brasil (Santos)	R\$ 962,00	R\$ 2.168,49	-	0,5 % do CIF	Pesagem (R\$ 287,07) e scanner (R\$ 720,23).	R\$ 2.168,49	R\$ 285,86
BTP Santos	R\$ 1.068,00	R\$ 1.675,21	-	0,55% do CIF	Recebimento e entrega para caminhão (R\$ 574,29) pesagem (R\$ 99,57) e scanner (575,34).	R\$ 1.973,36	R\$ 413,14
TCP Paranaguá	R\$ 1.045,00	R\$ 16,50	R\$ 698,33	R\$ 1.183,41	Movimentação de contêiner (R\$ 355,02), pesagem (R\$ 130,17) e scanner (R\$ 838,93).	R\$ 1.812,67	-
Tecon Suape	R\$ 1.278,75	R\$ 783,48	R\$ 783,48	R\$ 783,48	Pesagem (R\$ 441,07) e scanner (R\$ 603,25).	R\$ 0,00	R\$ 783,48
Superterminais (Manaus)	R\$ 840,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	Pesagem (R\$ 91,00) e scanner (R\$ 326,00).	R\$ 398,00	-
Portonave (Navegantes)	R\$ 782,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	Pesagem (R\$ 110,00) e scanner (R\$ 929,00).	R\$ 1.943,00	R\$ 862,00
MultriRio (Rio de Janeiro)	R\$ 576,67	R\$ 1.323,67	R\$ 1.323,67	R\$ 1.323,67	Pesagem (R\$ 211,12), scanner (R\$ 495,62) e procedimentos operacionais/administrativos (R\$ 2.101,44) ***.	R\$ 1.323,67	-
Itapoá Terminais Portuários	R\$ 701,75	R\$ 650,00	R\$ 885,42	R\$ 1.501,00	Serviço de entrega de importação (R\$ 316,25), pesagem (R\$ 771,00) e scanner (R\$1.115,50).	R\$ 1.817,25	-
Tecon Salvador	R\$ 1.054,75	R\$ 1.093,04	R\$ 1.093,04	R\$ 1.093,04	Pesagem (R\$ 631,93) e scanner (R\$ 304,57).	-	-

AGENDA PLURIANUAL DE ESTUDOS 2021/2024

Fonte: peça 96, p. 46.

89. Nos estudos realizados, foram identificadas distorções nos valores cobrados por diferentes terminais. Alguns baseiam suas cobranças no valor CIF da mercadoria, enquanto outros cobram um montante fixo pela estadia da carga por 48 horas, associando taxas adicionais pela movimentação ou entrega do contêiner ao caminhão (peça 96).

90. Considerando a variabilidade das cobranças e seus potenciais efeitos negativos para o custo do transporte, vislumbra-se oportunidade de atuação da Agência para regulamentar o DSA.

91. À semelhança do trânsito aduaneiro, há indicativos de que o desembaraço por DSA acarreta custos ao terminal primário devido ao tratamento prioritário da carga. Todavia, os valores cobrados devem ser monitorados pela Antaq para evitar abusos e distorções. Ademais, é necessário que a Agência acompanhe a implantação do sistema do Portal Único de Comércio Exterior e monitore seus impactos sobre as operações portuárias.

92. Nesse sentido, acompanho a proposta da AudPortoFerrovia de recomendar à Antaq que acompanhe a implantação do Portal Único de Comércio Exterior, evolua o tema em conjunto com a Receita Federal do Brasil (RFB) e regule tempestivamente a cobrança de tarifas associadas ao DSA, considerando os estudos já realizados e as constatações de cobranças divergentes, que impactam os preços praticados.

93. Quanto à denúncia anexada, considerando que o tema foi objeto de análise nesta auditoria, e em face da proposta de recomendação de caráter transversal à Agência, cabe encaminhar cópia desta decisão ao denunciante.

94. A AudPortoFerrovia informa ainda que, durante a execução da auditoria, verificou terminais de contêineres cobrarem por períodos inteiros de armazenagem para cargas em trânsito aduaneiro ou desembaraçadas por DSA.

95. As tabelas de preço dos principais terminais portuários de contêineres apresentam tarifas para períodos mínimos de 3 a 5 dias. Por outro lado, para as cargas que saem do terminal primário por meio de trânsito aduaneiro, o período máximo de permanência no primeiro recinto é de 48 horas (art. 71, §3º, da IN SRF 248/2006)

96. Nesses casos, não se mostra razoável a cobrança de um período mínimo inteiro de armazenagem.

97. Assim, anuo à sugestão da unidade técnica de constituir processo apartado para examinar a matéria, ressaltando que a apuração deve ser direcionada à atuação da Antaq acerca das possíveis irregularidades nesse procedimento, com fundamento no art. 43 da Resolução-TCU 259/2014.

VII. Cobrança de armazenagem sobre o valor da carga

98. Nos terminais portuários brasileiros e recintos da zona secundária, tem-se observado a prática da cobrança *ad valorem* sobre o valor CIF da carga na armazenagem alfandegada de contêineres. O termo *ad valorem* significa “conforme o valor”, enquanto a sigla CIF (*Cost, Insurance, and Freight*) refere-se ao custo da mercadoria ao chegar ao território nacional, incluso seguro e frete, antes do desembarço aduaneiro.

99. Assim, a cobrança *ad valorem* na armazenagem implica que o custo é calculado aplicando-se um percentual sobre o valor da carga, do seguro e do frete. Essa forma de cobrança gera variações significativas, dependendo do valor da carga.

100. Nas tabelas de preços dos terminais portuários examinadas pela equipe de auditoria, foram observados percentuais de cobrança que variam entre 0,3% e 0,9% do valor CIF, além de um valor fixo mínimo para remunerar a estadia, especialmente no caso de cargas com baixo valor agregado.

101. Os terminais alegam que a cobrança sobre o valor decorre da necessidade de cobrir o **seguro** da carga durante sua permanência no terminal, garantindo proporcionalidade entre o valor da mercadoria e o risco assumido. De fato, o Brasil apresenta peculiaridades que o diferenciam de países considerados referência em operações portuárias, como a atribuição de **responsabilidade ilimitada** ao terminal portuário em relação à carga.

102. Nesse particular, o Decreto 6.759/2009, art. 13, impõe ao terminal de contêineres a condição de fiel depositário das mercadorias sob sua guarda. A Lei 12.815/2013, art. 26, atribui aos terminais portuários responsabilidade por perdas e danos ocorridos durante as operações. Além disso, o Decreto-Lei 37/1966, art. 32, esclarece que o terminal é responsável pelo imposto devido pelas mercadorias. A interpretação sistêmica do Código Civil, no tocante ao depósito necessário, também contribui para imputar responsabilidade ilimitada ao terminal (arts. 629 e 648).

103. Essa responsabilidade ilimitada distancia o Brasil das práticas adotadas em países paradigma, possivelmente aumentando o custo logístico no país. Como comparação, na aviação comercial, o Brasil é signatário da Convenção de Varsóvia, que impõe responsabilidade limitada ao transportador aéreo internacional quanto ao transporte de mercadorias ou bagagens.

104. Por outro lado, o transporte rodoviário de cargas importadas por contêineres também utiliza, frequentemente, a métrica *ad valorem* para cobrir os riscos do transporte. No entanto, em entrevista com importadores, a equipe de auditoria verificou que proprietários de cargas de alto valor agregado já contratam seguro de "porta a porta". Ainda assim, ao ser transferida a custódia da carga ao terminal portuário, ele passa a assumir responsabilidade ilimitada, conforme a legislação aplicável.

105. Para o importador, essa cobrança *ad valorem* pode resultar em um encargo duplo. Contudo, do ponto de vista do operador portuário, a contratação de seguro pelo importador não o exime de responsabilidade, já que a seguradora poderá buscar ressarcimento junto ao terminal portuário por meio de direito de regresso.

106. O tema é complexo e não pode ser dissociado da responsabilidade imposta ao operador portuário. Requer análise aprofundada, dado seu impacto financeiro tanto para os operadores quanto para os importadores. Práticas amplamente adotadas em portos de referência, que afetam o custo logístico do Brasil, demandam estudo cuidadoso para compreender a lógica e a justificativa de sua aplicação no país.

107. Ainda assim, não foram identificados estudos específicos da Antaq sobre essa forma de cobrança. Ao ser questionada, a Antaq respondeu que considerou legítima a métrica, conforme previsto na Resolução Antaq 61/2021 (peça 100), mas não apresentou um estudo específico.

108. De forma geral, o custo do transporte **rodoviário** tende a ser mais representativo que o da armazenagem portuária. O impacto do custo do transporte terrestre na logística das mercadorias importadas varia de acordo com diversos fatores, como o modal utilizado, a distância entre o porto de origem e o destino, o valor da carga e eventuais necessidades especiais de transporte (como refrigeração). O custo de armazenagem também apresenta variações, dependendo do valor da carga, do tempo de armazenagem e do tipo de contêiner.

109. Portanto, a alteração da métrica *ad valorem* na armazenagem portuária tende a ter impacto menor se comparada à análise da cadeia logística como um todo. Vale lembrar que recintos portuários de zona secundária também adotam a cobrança de armazenagem utilizando a métrica sobre o valor CIF da carga.

110. Embora seja necessário um estudo detalhado sobre o tema, a implantação do Novo Portal de Comércio Exterior deve reduzir o tempo de permanência das cargas nos terminais, o que pode intensificar a concorrência pela armazenagem. Isso pode levar à modificação da forma de cobrança, mediante autorregulação do mercado.

111. Destarte, com ajustes na redação, acompanho em essência a proposta da AudPortoFerrovia de recomendar à Antaq que realize estudos, preferencialmente em parceria com a Agência Nacional de Transportes Terrestres, o Ministério dos Portos e Aeroportos, e o Ministério dos Transportes, para regulamentar a cobrança de armazenagem de contêineres *ad valorem* e por preço mínimo, analisando sua adequação às práticas atuais de operação portuária, considerando a implantação do Novo Portal de Comércio Exterior, o avanço da legislação e os impactos regulatórios, mediante consulta ao mercado.

VIII. Falta de indicadores de qualidade do serviço

112. A equipe de fiscalização constatou que a Antaq não dispõe de indicadores adequados para avaliar a qualidade do serviço prestado pelos terminais portuários.

113. A Resolução Antaq 75/2022, que trata da fiscalização da prestação dos serviços portuários, estabelece, como um dos direitos dos usuários, o recebimento de **serviço adequado**, com regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e respeito ao meio ambiente (peça 98). A norma também impõe obrigações para a prestação de serviço adequado às administrações dos portos organizados, aos arrendatários, aos operadores portuários e aos autoritários de instalações portuárias (art. 1º). Portanto, suas disposições não estão restritas apenas aos terminais localizados em áreas de portos organizados.

114. O art. 4º da Resolução estabelece ainda as condições mínimas para a prestação dos serviços portuários e prevê parâmetros passíveis de verificação pela Agência Reguladora, por meio de

indicadores a serem desenvolvidos para avaliar a adequabilidade desses serviços em suas várias dimensões.

115. Quando questionada sobre os **indicadores** utilizados para avaliar a adequação dos serviços prestados pelos terminais portuários, a Antaq informou que sua Agenda Plurianual de Estudos 2021/2024 contempla o projeto denominado "*Definição de conceitos e indicadores de prestação de serviço adequado nos portos organizados e instalações portuárias*", com previsão de conclusão em 2024 (peça 41, p. 1).

116. No entanto, a Agência reconheceu que, atualmente, não há "*coleta sistêmica de dados ou cálculo de indicadores específicos sobre a prestação do serviço adequado*" (peça 40, p. 3). Assim, os indicadores acompanhados pela Antaq até o momento não são suficientes para avaliar o serviço em todas as suas dimensões, caracterizando a ausência de mecanismos eficazes para monitorar e avaliar a qualidade dos serviços prestados.

117. Conforme mencionado no Guia de Avaliação de Políticas Públicas do Poder Executivo: "*para que um bom monitoramento seja realizado, é fundamental que os objetivos, os principais insumos, processos, produtos, resultados e impactos da política tenham sido bem identificados e que haja **indicadores** para verificar sua evolução e o cumprimento das metas estabelecidas*".

118. Diante desse cenário, impõe-se recomendar à Agência que priorize a definição e implementação de indicadores para avaliação da prestação dos serviços portuários em suas diversas dimensões, conforme previsto na Resolução Antaq 75/2022, com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria e estimular a prestação adequada dos serviços portuários.

IX. Deficiências na avaliação da abusividade de preços e tarifas

119. Em 2018, esta Corte de Contas conduziu auditoria operacional sobre a eficiência portuária (TC 024.768/2017-0), na qual foi abordado o tema de preços excessivos e a abusividade de cobranças nos serviços portuários. A auditoria resultou no Acórdão 2.310/2018-Plenário (Ministro Bruno Dantas), contendo, entre outras, as seguintes determinações à Antaq:

*“9.1.1. no prazo de 180 dias, desenvolva metodologia de análise de denúncias sobre **abusividade de preços e tarifas** praticados por terminais e operadores portuários na movimentação de contêineres, com vistas a harmonizar objetivos de usuários e prestadores de serviço, preservado o interesse público, nos termos do art. 20 da Lei 10.233/2001;*

9.1.2. no prazo de 180 dias, regule processo para a obtenção sistemática dos custos relativos à movimentação de contêineres, com vistas a subsidiar as análises de abusividade de preços e tarifas de terminais e operadores portuários, definindo referenciais de eficiência, nos termos do inciso IV do art. 11 da Lei 10.233/2001;

9.1.3. no prazo de 180 dias, estabeleça medidas para acompanhar, de forma sistemática, o comportamento dos preços e tarifas praticados no segmento de contêiner, nos termos do inciso II do art. 27 da Lei 10.233/2001;” (Destaquei).

120. No que tange às metodologias para análise de abusividade, foram iniciados dois processos de desenvolvimento: um geral e outro específico para o SSE. Em 2021, o processo referente à metodologia geral de análise de abusividade foi sobrestado. A decisão fundamentou-se na necessidade de evitar sobreposições e aproveitar os estudos já avançados sobre o SSE.

121. Com o advento do Acórdão 1.448/2022-Plenário, a Agência deliberou, mediante o Acórdão 409/2022-Antaq, pela suspensão da audiência pública 07/2022, cujo objetivo era obter o aprimoramento da proposta para estabelecer os procedimentos e critérios da análise de condutas abusivas associadas ao SSE (peça 85).

122. Ocorre que, desde a decisão, a Autarquia mantém o processo de metodologia geral de análise de abusividade sobrestado.

123. A metodologia poderia subsidiar a análise de preços dos variados serviços prestados e cobrados pelos terminais portuários, mitigando diversas das contendas discutidas nesta auditoria. É premente o retorno dos estudos, que poderão ser aplicados a uma variedade de serviços portuários, inclusive DSA, armazenagem e guarda transitória. Deve-se, assim, recomendar à Antaq que retome o desenvolvimento da metodologia geral de avaliação de preços dos serviços portuários.

124. O estabelecimento de métodos e critérios para avaliação de preços tem o potencial de reduzir a subjetividade na atuação da Agência frente às denúncias, e o acompanhamento sistemático dos preços praticados proporcionará maior conhecimento de mercado, contribuindo para reduzir as assimetrias de informações.

IX. Conclusões

125. O setor portuário brasileiro possui importância estratégica não apenas para o comércio exterior, mas também para o crescimento econômico do país. As mudanças decorrentes da modernização aduaneira e do aumento do uso da cabotagem indicam que o setor portuário está em constante evolução.

126. Nesse cenário, a Antaq desempenha um papel fundamental ao promover a modernização de suas práticas regulatórias. Para tanto, é necessário um esforço contínuo de aprimoramento, com foco no equilíbrio de interesses entre prestadores de serviços e usuários.

127. Conforme apontado pela auditoria, o setor de contêineres enfrenta desafios significativos relacionados à regulação de preços e tarifas, bem como à eficiência operacional. Embora a Agência Reguladora venha realizando um trabalho relevante, ainda há lacunas regulatórias que necessitam de aprimoramento, especialmente no que se refere à definição clara dos serviços e à adoção de critérios objetivos para a cobrança de tarifas.

128. Além disso, é imprescindível a criação de metodologias para a avaliação de preços e a identificação de práticas abusivas, bem como a definição de indicadores que permitam aferir a qualidade dos serviços prestados.

129. As recomendações aqui apresentadas buscam conferir maior transparência e segurança jurídica, promovendo um alinhamento mais eficaz entre prestadores de serviços e usuários. Isso contribuirá para mitigar as assimetrias de informação e promover um ambiente mais competitivo e equilibrado no setor.

130. Por fim, ressalto a relevância, qualidade e profundidade do trabalho desenvolvido pela equipe da AudPortoFerrovia, a quem rendo merecidos elogios pelo empenho e excelência demonstrados.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de junho de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

VOTO REVISOR

Em exame o relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) quanto à prestação adequada dos serviços de transporte e de movimentação de cargas em contêineres.

Na Sessão Plenária de 18/9/2024, solicitei vista do presente processo, da relatoria do eminente Ministro Jorge Oliveira, a quem desde já agradeço, para examinar mais detidamente as relevantes questões em debate.

De início, cumprimento o nobre relator pela notável qualidade técnica e relevância das análises submetidas a este Colegiado, embasadas em fundamentos sólidos e bem articulados.

Como resultado dos trabalhos de fiscalização, apontou-se a existência de falhas na regulamentação da Resolução Antaq 72/2022 a respeito do serviço de segregação e entrega de contêineres e da Resolução 109/2023 no que tange à imprecisão do serviço de guarda transitória das cargas, o qual guarda relação com o primeiro. Em vista disso, foram propostas recomendações para aprimoramento da definição desses serviços e de critérios de cobrança.

Acerca disso, registro que, conforme Acórdãos 1.448/2022-Plenário e 1.825/2024-Plenário, este Tribunal já considerou irregular a cobrança da taxa portuária denominada Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres (SSE), também conhecida como THC-2, tendo determinado à agência reguladora a anulação de todos os dispositivos da Resolução Antaq 72/2022 que disciplinava a possibilidade dessa cobrança.

Segundo identificou o TCU, a cobrança dessa tarifa não estava sendo feita com base em um caráter ressarcitório comprovado, além do que inexistia um controle adequado da sua cobrança. Outras falhas significativas observadas foram a falta de transparência na composição dos seus custos e a ausência de estudos comparativos com portos internacionais.

Concluiu este Tribunal que a cobrança da THC-2 representa um obstáculo à interiorização do desembaraço aduaneiro, o que leva ao aumento dos custos logísticos e, conseqüentemente, à elevação do chamado “custo Brasil”, afetando negativamente a competitividade do comércio exterior brasileiro.

À propósito da legalidade da cobrança dessa tarifa, o Superior Tribunal de Justiça também já decidiu, em 27/8/2024, no sentido de não permitir a cobrança do SSE/THC2 na movimentação de contêineres de importação, no âmbito do Recurso Especial 1.899.040/SP, no qual a operadora retroportuária Marimex questionava a cobrança da referida taxa pela Embraport (atualmente DP World Santos), que opera um terminal marítimo no porto de Santos/SP.

Em vista disso, entendo que o entendimento acerca da ilegalidade da cobrança do SSE já se encontra sedimentado no âmbito deste Tribunal, razão pela qual não se

mostra cabível a adoção de providências direcionadas ao arcabouço regulatório desse serviço.

Destarte, VOTO no sentido de acompanhar o nobre Relator, notadamente diante da manutenção do julgamento deste Tribunal pela ilegalidade da cobrança do Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres (SSE).

TCU, Sala das Sessões, em 4 de junho 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Revisor

VOTO REVISOR

Gostaria de ressaltar a qualidade do voto apresentado pelo Min. Jorge Oliveira, que tratou com grande maestria de um tema complexo, mas de fundamental importância para o desenvolvimento de nosso país.

2. Minhas considerações limitam-se ao Serviço de Segregação e Entrega (SSE), oportunidade em que retomo as observações que fiz por ocasião do julgamento de pedido de reexame que resultou o Acórdão 1.825/2024-Plenário. Nessa decisão, o Tribunal manteve o Acórdão 1.448/2022-Plenário, que considerou ilegal a cobrança do SSE e determinou à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que anulasse todos os dispositivos da Resolução 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança desse serviço.

3. Entre outras coisas, o Tribunal considerou que esses serviços já estariam incluídos na tarifa padrão aplicada à movimentação horizontal de contêineres – Terminal Handling Charge (THC) – e que a continuidade do SSE poderia causar prejuízos concorrenciais aos recintos alfandegados secundários, também conhecidos como terminais retroportuários ou terminais secos.

4. Para melhor compreender a matéria, a Lei 10.233/2001 atribui à Antaq a prerrogativa de elaborar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores (art. 27, inciso IV). Ato contínuo, a agência passou a regulamentar os serviços portuários, em especial a movimentação e a armazenagem das mercadorias, tanto na exportação quanto na importação.

5. Menciono a Resolução Normativa 72/2022, que sucedeu as Resoluções Normativas 2.389/2012 e 34/2019. Especificamente no que diz respeito à THC, essas normas trouxeram definições semelhantes, tendo a mais recente estabelecido que a THC é “preço cobrado pelos serviços de movimentação de cargas entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre o transportador marítimo, ou seu representante, e instalação portuária ou operador portuário, no caso da exportação, ou entre o costado da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário no caso da importação” (art. 2º, inciso X).

6. Destaco que a abrangência da THC é assimétrica nos dois sentidos. Na exportação, abrange a movimentação da carga no terminal desde o portão de entrada (rodoviário ou ferroviário) até o posicionamento do contêiner no cais para embarque. Na importação, o escopo é limitado, pois incorpora apenas a movimentação entre o cais, após o desembarque, e sua colocação na pilha de armazenagem.

7. Essa assimetria tem uma razão de ser: no exercício de suas atribuições regulatórias, a agência privilegiou, por meio da THC, a cobrança de serviços portuários realizados de forma indiscriminada e nas mesmas condições para todas as unidades de contêineres nas operações de importação e exportação. Em outras palavras, considerando que há mais de um processo de importação possível, entendeu a Antaq por bem reduzir o escopo da THC na importação para incorporar apenas os serviços comuns, independentemente do regime de importação.

8. A meu ver, estamos diante de uma escolha regulatória legítima. Afinal, no exercício do controle externo das concessões de serviços públicos, quando estiver diante de atos discricionários, praticados de forma motivada e visando satisfazer o interesse público, o TCU deve privilegiar a opção adotada pelas unidades jurisdicionadas.

9. A partir de agora, será analisado o procedimento de importação de cargas.

10. Após a colocação do contêiner na pilha, última etapa do serviço remunerada pela THC, há duas opções para a realização do desembaraço aduaneiro: pode ser feito no próprio terminal em que a carga foi descarregada ou o usuário importador pode optar pelo trânsito aduaneiro, que consiste no transporte entre recintos aduaneiros da carga sujeita ao controle, normalmente com destino aos

terminais localizados em zonas secundárias, a exemplo dos terminais retroportuários alfandegados (TRA) e dos portos secos.

11. Desde a década de 1980, quando as Companhias Docas cumulavam a função de autoridade e operador portuário, os terminais primários concorrem pela armazenagem alfandegada com os recintos secundários. A instauração desse ambiente competitivo coincide com a busca do setor produtivo por maior agilidade no desembaraço aduaneiro e, ao mesmo tempo, por redução de custos com armazenagem decorrentes da ineficiência estatal.

12. Portanto, o usuário importador tem três possibilidades para a realização do desembaraço aduaneiro: i) armazena e faz o desembaraço no terminal primário; ii) realiza o trânsito aduaneiro para recinto alfandegado jurisdicionados à mesma unidade da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SRF); e iii) realiza o trânsito aduaneiro para recinto alfandegado jurisdicionado à unidade distinta da SRF.

13. O regime de trânsito aduaneiro é regulamentado pela Receita Federal do Brasil (RFB) na Instrução Normativa SRF 248/2002, que estabelece prazos bastante exíguos para que os terminais primários liberem a carga aos recintos secundários (24 horas quando o terminal primário não for alfandegado ou 48 horas quando for alfandegado):

“Art. 71. O prazo de permanência de carga em área pátio é de vinte e quatro horas contadas, nos dias úteis, a partir da chegada da carga nessa área.

§ 1º Excedido esse prazo e não registrada e desembaraçada a declaração de trânsito, a carga será armazenada.

§ 2º Havendo motivo que o justifique, a fiscalização aduaneira poderá determinar o armazenamento da carga que se encontre no pátio ou verificar o seu conteúdo.

§ 3º O prazo estabelecido neste artigo será de quarenta e oito horas nos portos alfandegados.

§ 3º Nos portos alfandegados, o prazo estabelecido neste artigo será de 48 (quarenta e oito) horas, considerado somente o tempo decorrido em dias úteis, a partir da chegada da carga nessa área. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1741, de 22 de setembro de 2017)” (Destacou-se)

14. A essas três possibilidades, deve-se somar uma quarta: o Despacho Sobre Águas (DSA). Até 2023, o processo para liberação das mercadorias só tinha início após a chegada da carga no recinto alfandegado localizado nas zonas primária ou secundária – e essa característica contribuía e ainda contribui para o aumento do custo Brasil, pois aumenta o período de armazenagem. Para aproximar o modelo brasileiro do praticado em países desenvolvidos, a RFB instituiu essa nova modalidade de desembaraço aduaneiro, em que o processo tem início antes da chegada da carga ao país.

15. Por se tratar de um projeto piloto, não são todas as operações que podem ser internalizadas por meio do DSA. De acordo com a Instrução Normativa RFB 2.154/2023, o DSA somente é possível para importadores recorrentes, com boa saúde financeira e com histórico de cumprimento da legislação aduaneira.

16. A regulamentação do DSA estabelece que, após o preenchimento da declaração de importação (DI), há o enquadramento das mercadorias em três canais: verde, com desembaraço automático da DI; amarelo, com análise documental; e vermelha, com análise documental e verificação física. Em cada caso, os prazos para liberação das cargas variam, mas quando a DI vinculada à carga estiver desembaraçada no canal verde de conferência aduaneira, a carga é mantida em área pátio por no máximo 48 horas.

17. Com isso, temos quatro possibilidades para a realização do desembaraço aduaneiro. Em qualquer desses casos, todos os usuários da importação se beneficiam de serviços prestados após a colocação do contêiner na pilha de armazenagem. Em outras palavras, continua ocorrendo a armazenagem da mercadoria, a movimentação do ativo até sua entrega em vagões e/ou caminhões e a pesagem dos caminhões.

18. Transcrevo tabela muito interessante sobre essa questão, que foi elaborada pela unidade técnica:

Usuário Importador	Serviços cobrados
Armazena e faz o desembaraço no terminal primário (Despacho de Importação)	<ul style="list-style-type: none">• Armazenagem• Entrega para caminhões e pesagem
Armazena e realiza o desembaraço da carga no terminal primário por Despacho sobre Águas	<ul style="list-style-type: none">• Armazenagem por 48h• Entrega prioritária da carga• Entrega para caminhões e pesagem
Realiza o trânsito aduaneiro para recinto alfandegado jurisdicionado à mesma unidade da Secretaria Especial da Receita Federal (SRF)	<ul style="list-style-type: none">• Armazenagem por 48h• SSE – Suspenso• Entrega para caminhões e pesagem
Realiza o trânsito aduaneiro para recinto alfandegado jurisdicionado a unidade distinta da SRF	<ul style="list-style-type: none">• Armazenagem por 48h• Entrega prioritária da carga• Entrega para caminhões e pesagem

19. Na Resolução Antaq 72/2002, o Serviço de Segregação e Entrega foi regulamentado no âmbito das cargas em regime de trânsito aduaneiro, ou seja, não incide quando o desembaraço é realizado no terminal primário. Seu escopo é definido no art. 7º, § 1º, da norma, a seguir transcrito:

“§ 1º Na entrega de cargas pátio em regime de trânsito aduaneiro, na importação ou no desembarque de cargas não nacionalizadas, é permitida a cobrança do SSE, perante o importador ou seu representante, pela colocação na pilha em pátio segregado, pelo gerenciamento de riscos de cargas perigosas, pelo cadastramento de empresas ou pessoas, pela permanência de veículos para retirada, pela liberação de documentos ou circulação de prepostos, pela remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra e pelo posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante.”

20. A norma em comento deixa claro que o SSE não se confunde com a THC:

“Art. 9º O SSE na importação não faz parte dos serviços remunerados pela cesta de serviços ou box rate, nem daqueles cujas despesas são ressarcidas por meio do THC, salvo previsão contratual em sentido diverso.

Parágrafo único. No caso em que restar demonstrada a verossimilhança de que exista abuso ilegal na cobrança do SSE, a ANTAQ poderá estabelecer o preço máximo a ser cobrado a esse título, mediante prévio estabelecimento e publicidade dos critérios a serem utilizados para sua definição.”

21. Portanto, à luz da Resolução Antaq 72/2002 c/c a Instrução Normativa SRF 248/2002, é possível concluir que o SSE é aplicável somente para os casos de trânsito aduaneiro em que há prioridade para a entrega da carga. Como anota a unidade técnica, o requisito de tempo de 48 horas para o transporte até o recinto secundário impõe o tratamento mais célere das informações sobre a carga e confere prioridade na movimentação desses contêineres. Consequentemente, há uma movimentação mais intensiva de equipamentos e mão de obra.

22. Embora o Despacho Sobre Águas estabeleça prazos curtos para armazenagem no terminal depositário, que podem chegar a no máximo 48 horas no canal verde de conferência aduaneira, tecnicamente o serviço de disponibilização da carga não pode ser chamado de SSE, pois não há trânsito aduaneiro. Portanto, o operador portuário é remunerado pelo serviço por meio de rubrica diversa.

23. Outra observação precisa ser feita: a Resolução Antaq 72/2002 e a Instrução Normativa SRF 248/2002 não limitam a incidência do SSE aos casos em que o trânsito aduaneiro ocorre para recinto alfandegado jurisdicionado à mesma unidade da Secretaria Especial da Receita Federal (SRF).

Como reconhece a Antaq, do ponto de vista da regulação portuária, não há diferenças operacionais no pátio e no cais, razão pela qual não se mostra adequada qualquer diferenciação.

24. A despeito disso, é preciso reconhecer que os Acórdãos 1.825/2024-Plenário e 1.448/2022-Plenário, que declararam a ilegalidade do SSE, foram proferidos em processo de denúncia sobre possíveis ilegalidades na relação comercial entre um terminal primário e um secundário jurisdicionado à mesma unidade da Secretaria Especial da Receita Federal (SRF). Ou seja, esta Corte não deliberou sobre eventual ilegalidade na cobrança de SSE a recintos retroportuários jurisdicionados a unidade distinta da SRF.

25. Nesse contexto, considero acertada a decisão da Antaq (Acórdão 41/2023) que, ao examinar denúncia questionando a possibilidade de cobrança de SSE prestado por terminal primário a recinto retroalfandegado de outra área de jurisdição da SRF, entendeu ser lícito o pagamento por não produzir efeitos anticompetitivos no mercado (quando se consideram as outras áreas de jurisdição da RFB, há maior número de players no mercado). Transcrevo trecho da deliberação proferida:

“8. No que tange à medida cautelar adotada, relevante mencionar que a decisão foi adotada no intuito de se dar pleno cumprimento às determinações contidas no Acórdão 1448/2022- Plenário TCU e, conseqüentemente, ao Acórdão N° 409-2022-ANTAQ. Para tanto, as razões expostas no Parecer Técnico n° 8/2023/GRP/SRG (SEI 1814998) mostram-se de suma importância para elucidar que apenas o DTE e o DTC são considerados SSE em sentido estrito, não apenas pela Resolução ANTAQ n° 72, mas também para aquela Corte. Tal entendimento baseia-se em dois fatores primordiais: 1) a cobrança em regime DTA não ser dirigida ao operador retroportuário, ator central nas questões relativas à SSE; e 2) pelo fato da cobrança em regime DTA não produzir efeitos anticompetitivos no mercado, na medida em que um maior número de players atuam nesse mercado, comparativamente com o regime DTC, que permite o trânsito do contêiner a um perímetro restrito. Nesse diapasão, alinhio-me aos entendimentos esposados pela setorial técnica nos documentos SEI 1814998 e 1815579, cujos argumentos passam a fundamentar a presente decisão, independente de transcrição, com fulcro no disposto no § 1º, art. 50 da Lei n° 9784/99.”

26. Apenas para esclarecer, os termos DTA e DTC, mencionados na deliberação da Antaq, dizem respeito aos trânsitos aduaneiros do tipo Declaração de Trânsito de Contêineres (DTC e DTe), destinada aos recintos aduaneiros jurisdicionados à mesma unidade da SRF, e à Declaração de Trânsito Aduaneiro-Pátio (DTA-Pátio), destinada aos recintos aduaneiros jurisdicionados em outra unidade da SRF, situação em que a carga permanece em área pátio. Em ambos os casos, a movimentação é prioritária, pois deve ocorrer em até 48 horas.

27. De tudo que foi exposto, estou convicto de que o Serviço de Segregação e Entrega existe e não se confunde com a Terminal Handling Charge, razão pela qual entendo que o terminal portuário deve ser por ele remunerado. Eventuais prejuízos concorrenciais decorrentes da posição dominante não se resolvem por meio da proibição da cobrança, mas por meio da regulação da abusividade.

28. O tema é controvertido, mas, a meu ver, proibir a cobrança incentiva a criação de subsídios cruzados, na medida em que o terminal tenderá a aumentar os preços cobrados de outros usuários para compensar a perda arrecadatória inerente ao SSE. E estender a proibição da cobrança do SSE só agravaria o problema.

29. A unidade técnica traz números que mostram a importância da discussão para a operação portuária. Embora os percentuais oscilem em função de variáveis importantes, como localização, preços praticados e competitividade, constatou-se que até 70% das cargas de importação saem do terminal primário por trânsito aduaneiro.

30. A despeito disso, curvo-me à proposta apresentada pelo relator, Min. Jorge Oliveira, que atende em parte o meu entendimento, ao permitir à Antaq a possibilidade de revisão de seus normativos para identificar as atividades passíveis de cobrança do SSE.

É o voto.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de junho de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Congratulo o Ministro Jorge Oliveira pela excelente condução do trabalho realizado pela unidade especializada em portos deste Tribunal. O relatório de auditoria aborda questões deveras relevantes para o entendimento de tema crucial para o crescimento econômico e social de nosso país.

2. Manifesto-me de acordo com as análises empreendidas por Sua Excelência, em especial quanto ao posicionamento em relação à impossibilidade de cobrança do Serviço de Segregação e Entrega (SSE). Sua decisão presta a devida deferência à uniformidade e à integridade da jurisprudência desta Corte, nos termos do art. 926 do Código de Processo Civil:

“Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.”

3. Segundo o Relator, esta Corte de Contas já reafirmou seu entendimento majoritário de que **a cobrança do SSE seria ilegal**, por caracterizar infração à ordem econômica e exercício abusivo de posição dominante pelos terminais portuários primários. O Tribunal prolatou o Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário, ratificado recentemente pelo Acórdão 1.825/2024-TCU-Plenário, para determinar à Antaq que anule todos os dispositivos da Resolução 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do SSE. Adicionalmente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) prolatou acórdão com o entendimento de que a cobrança de SSE configura abuso de posição dominante.

4. Destaco que a decisão do Tribunal com relação a essa questão decorreu de um juízo preciso sobre a regularidade da cobrança. É evidente que não seria apropriado revisitar a questão no contexto de um relatório de auditoria operacional, que, inclusive, não é o instrumento hábil para realizar avaliações de conformidade.

5. Permitir que uma auditoria operacional modificasse decisão sobre a legalidade de norma adotada em sede de Representação, com trânsito em julgado, seria tolerar a reabertura de qualquer discussão com caráter de definitividade, irradiando insegurança jurídica de maneira avassaladora sobre a nossa atuação.

6. A meu ver, essa questão encontra-se definitivamente superada. E é fundamental zelar para que não sejam criadas maneiras artificiais de contornar a decisão desta Corte, conforme a própria Antaq reconheceu no Acórdão 562/2024-Antaq.

7. Dessa forma, no que se refere ao exame da possibilidade de cobrança do SSE, registro que não corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, nem as conclusões a que chega o Relatório de Auditoria.

8. Feitas essas considerações, registro meu Voto acompanhando integralmente o Acórdão do Relator.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de junho de 2025.

BRUNO DANTAS

Ministro

ACÓRDÃO Nº 1250/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.789/2023-8
- 1.1. Apenso: 007.916/2023-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. 1º Revisor: Ministro Augusto Nardes
- 5.2. 2º Revisor: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia)
8. Representação legal: Cássio Lourenço Ribeiro (43226/OAB-DF), representando Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público; Eduardo Xavier (207671/OAB-SP), Beto Ferreira Martins Vasconcelos (172687/OAB-SP) e outros, representando Associação de Terminais Portuários Privados; Bruno Correa Burini (183644/OAB-SP), representando Associação de Usuários dos Portos da Bahia.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o relatório da auditoria operacional que avalia a regulação e fiscalização exercida pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) para assegurar a adequada prestação dos serviços portuários voltados à movimentação de cargas em contêineres.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos: 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 234, 235 e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU; 43 da Resolução-TCU 259/2014; e 11 e 17, §2º, da Resolução-TCU 315/2020; em:

9.1. recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que:

9.1.1. revise seus normativos de modo a harmonizá-los com a impossibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega de contêineres (SSE), identificando claramente as atividades passíveis ou não de cobrança, seus possíveis tomadores e os respectivos tipos de trânsito aduaneiro;

9.1.2. revise e aperfeiçoe a Resolução 109/2023, com urgência, para definir claramente os serviços relacionados ao período em que a carga permanece sob responsabilidade dos terminais primários, aguardando o trânsito aduaneiro ou aguardando sua retirada após o desembarço na modalidade de despacho sobre águas;

9.1.3. acompanhe a implantação do Portal Único de Comércio Exterior, evolua o tema em conjunto com a Receita Federal do Brasil (RFB) e regulamente tempestivamente a cobrança de tarifas associadas ao despacho sobre águas, considerando os estudos já realizados e as constatações de cobranças divergentes, que impactam os preços praticados;

9.1.4. realize estudos, preferencialmente em parceria com a Agência Nacional de Transportes Terrestres, o Ministério dos Portos e Aeroportos e o Ministério dos Transportes, para regulamentar a cobrança de armazenagem de contêineres ad valorem e por preço mínimo, analisando sua adequação às práticas atuais de operação portuária, considerando a implantação do Novo Portal de Comércio Exterior, o avanço da legislação e os impactos regulatórios, mediante consulta ao mercado;

9.1.5. priorize a definição e implemente indicadores para avaliação da prestação do serviço portuário prestado em suas diversas dimensões, conforme previsto na Resolução Antaq 75/2022, a fim de avaliar possibilidades de melhorias e promover a prestação adequada do serviço portuário;

9.1.6. retome, com prioridade, o desenvolvimento da metodologia geral de avaliação de preços dos serviços portuários, tendo em vista a maior abrangência de sua utilização e as determinações contidas no Acórdão 2.310/2018-Plenário;

9.2. autorizar a AudPortoFerrovia a autuar processo apartado para examinar a atuação da Antaq quanto a eventuais irregularidades na cobrança por armazenagem para cargas em trânsito aduaneiro ou desembarças mediante o despacho sobre águas;

9.3. autorizar o monitoramento desta decisão;

9.4. encaminhar cópia desta decisão ao denunciante do TC 007.916/2023-0 (apenso); e

9.5. arquivar estes autos.

10. Ata nº 19/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/6/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1250-19/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (2º Revisor), Augusto Nardes (1º Revisor), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral