

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 004.662/2014-8

Natureza: Denúncia.

Unidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq

Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: DENÚNCIA. POSSÍVEIS OMISSÕES NA ATUAÇÃO DA ANTAQ. AUMENTO ABUSIVO DE TARIFAS NO TERMINAL LIBRA RIO. OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO DO CARÁTER DE RESSARCIMENTO DOS VALORES COBRADOS A TÍTULO DE THC. OMISSÃO NA ORDENAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA NAVEGAÇÃO DE LONGO CURSO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Transcrevo como parte do relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária - SeinfraHidroFerrovia, acolhida pelos dirigentes daquela unidade:

“Cuidam os autos de denúncia, formulada com fulcro no art. 53 da Lei 8.443/1992, contra as possíveis irregularidades: (i) aumento das tarifas praticadas no arrendamento portuário Libra Terminal Rio S.A. (Libra) sem a homologação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); (ii) cobrança da tarifa Terminal Handling Charge (THC) sem comprovação de seu caráter ressarcitório; e (iii) omissão da Antaq na fiscalização e regulação dos armadores estrangeiros.

### HISTÓRICO

2. A presente denúncia tem origem em demandas recebidas junto à Ouvidoria deste Tribunal, em atenção à solicitação formulada pelo próprio autor com base no art. 31, parágrafo único, da Resolução-TCU 123/2012 (peças 1 a 4).
3. Além dos três pontos centrais contestados, o denunciante solicitou a suspensão cautelar da tabela de preços da Libra, por estarem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, caracterizados, respectivamente, pelo descumprimento do inciso VII do art. 27 da 10.233/2001 e pelos danos causados aos usuários devido ao aumento extorsivo dos preços.
4. Considerando preenchidos os requisitos de admissibilidade nos autos, a Relatora conheceu da denúncia por meio do Despacho à peça 13. Na mesma decisão, indeferiu o pedido de medida cautelar, por entender que a Antaq vinha adotando as medidas necessárias para prevenção de eventuais danos aos usuários, não cabendo ao TCU substituir a agência reguladora.
5. Tendo em vista, entretanto, a complexidade e a relevância dos temas em análise, foram realizadas medidas saneadoras (peças 21, 22 e 59) para o adequado encaminhamento do mérito das questões. A Antaq encaminhou respostas aos ofícios de requisição enviados ao longo da inspeção realizada pela Unidade Técnica (peças 20, 23, 29-33) e à diligência que solicitou esclarecimentos adicionais (peça 61).
6. Reconhecido pela Relatora como interessado do processo (peça 42), o denunciante trouxe elementos adicionais aos autos sobre os assuntos abordados em suas manifestações iniciais (peças 34 a 37 e 45 a 50).
7. A presente instrução irá analisar o mérito das três questões trazidas pelo denunciante, com base nos elementos colhidos nos autos, conforme determinado pela Relatora em seu Despacho à peça 54.

### EXAME TÉCNICO

**(i) Do aumento das tarifas praticadas no arrendamento portuário Libra Terminal Rio S.A. sem a homologação da Antaq.**

8. O denunciante alegou que, no dia 13/1/2014, a empresa Libra Terminal Rio S.A. (Libra), arrendatária de área dentro do Porto do Rio de Janeiro:

(...) decidiu aumentar sua tabela pública de serviços, sem passar pela homologação do órgão regulador, desrespeitando aquilo que determina o Inciso VII do Art. 27 da Lei n.º 10.233 de 05 de junho de 2001 e o Art. 5º da Portaria n.º 118, de 17 de maio de 2002 do Ministério da Fazenda, em percentuais estratosféricos, ilegais e indecentes (...) (peça 1, p. 1)

9. Dessa forma, segundo o autor da denúncia, a irregularidade tratada neste tópico pode ser decomposta em dois elementos: 1) aumento dos preços cobrados pelos serviços sem a prévia homologação dos entes reguladores; e 2) abusividade dos novos valores cobrados pela arrendatária, com aumentos de até 490%, muito superiores aos índices oficiais de preços.

10. Com relação ao primeiro ponto, o denunciante alega que:

O inciso VII do Art. 27 da Lei n.º 10.233 de 05 de junho de 2001 estabelece que, para promover as revisões e os reajustes dos valores das tarifas portuárias, as empresas arrendatárias precisam requerer autorização dessa Agência Reguladora que, de posse do requerimento, deve comunicar, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, o poder concedente (Secretaria Especial de Portos – SEP) e o Ministério da Fazenda. Note que o citado inciso foi alterado pela Reforma Portuária justamente centralizar na ANTAQ os reajustes dos preços públicos e evitar o descontrole do mercado. Ou seja, nada mais do que a garantia de modicidade tarifária que o ordenamento jurídico pátrio oferece aos usuários de serviços públicos executados por entes privados e que, insistentemente, são desrespeitados no Brasil pelos atos omissivos das nossas autoridades. (peça 2, p. 2)

11. Conforme já apontado por esta Unidade Técnica em sua instrução inicial (peça 10, p. 2), o art. 27, VII, da Lei 10.233/2001, citado pelo denunciante, não se aplica ao presente caso, pois trata de tarifas portuárias devidas às Autoridades dos Portos Organizados, conforme dispõe o art. 2º, VI, da Resolução-Antaq 2.240/2011, e não dos valores cobrados dos usuários pelos arrendatários. Essa definição também estava prevista no art. 33, IV, da Lei 8.630/1993 e atualmente no art. 62 da Lei 12.815/2013.

12. Adicionalmente, a Cláusula Vigésima Primeira do contrato de arrendamento celebrado com a Libra determina a liberdade de preços, respeitado um preço máximo de referência para determinados serviços (peça 5, p. 16).

13. Dessa forma, não há de se falar em processos de reajuste e revisão tarifária, pois estes são característicos em situações de preços regulados, diferentemente do que ocorre no caso em análise.

14. No tocante a este tema, destaca-se a importante discussão travada no Tribunal de Contas da União sobre a legalidade de diferentes modelos de regulação tarifária no setor portuário, ao longo da análise dos estudos do 1º bloco de arrendamentos portuários do Programa de Investimentos em Logística.

15. O Acórdão 1.077/2015-TCU-Plenário firmou entendimento, em seus itens 9.1 e 9.2, que há diferentes opções metodológicas de regulação tarifária, sendo competência do poder concedente a escolha da metodologia a ser utilizada. A política tarifária a ser escolhida deve considerar a necessidade, a adequação e a proporcionalidade do estabelecimento de tarifas reguladas ou do regime de preços (liberdade tarifária).

16. Nesse sentido, o Voto condutor da referida decisão traz o seguinte:

51.5. Em síntese, a regulação por tarifa-teto tenta replicar as forças de mercado competitivo, obrigando as empresas a obterem ganhos de produtividade e de os repassarem aos seus clientes, após o desconto da inflação. Caso o price cap não venha sob a fórmula matemática teorizada, estaremos a impor a licitação por menor tarifa, operando essa como tarifa máxima contratual, ou tarifa pré-fixada.

52. Entretanto, tenho para mim não ser essa a questão essencial ao deslinde do problema destes autos, pois o importante está em que a tarifa-teto é apenas um dos critérios de regulação do setor portuário. Como apontado por Jacintho Arruda (Tarifa nas concessões, 2009, p. 222), o regime tarifário pode ser regulado pela ‘liberdade tarifária’, o próprio price cap, o preço pelo custo e a cesta tarifária (balanceamento de cada item da estrutura da tarifa).

(...)

53. Concluo que tarifa regulada requer espaços à regulação, caracterizados pela escolha de uma modalidade regulatória entre outras possíveis. Lembro que o próprio conceito de tarifa embute em si mesmo um espaço de discricionariedade, pois, conforme lembra Marçal Justen Filho (Concessões de Serviços Públicos. Dialética, 1997, p. 142 a 144), em definição adotada pelos Tribunais (vide STJ, Resp. 201.099), o regime tarifário não está sujeito ao princípio da legalidade na fixação de tarifa, sendo caracterizado por espaços negociais. (grifos nossos)

17. Ante o exposto, **a alegação de que a alteração da tabela de preços da Libra demanda prévia análise e homologação da Antaq não merece prosperar, pois existe no caso concreto liberdade tarifária.**

18. É importante ressaltar, no entanto, que o fato de os preços praticados pela Libra serem livres e não se sujeitarem ao controle prévio da agência reguladora não impede que seja exercido um controle *a posteriori*, capaz de coibir eventuais abusos ou práticas anticoncorrenciais.

19. O art. 3º, VII, da Resolução-Antaq 3.274/2014 determina que é dever dos arrendatários observar a ‘modicidade, adotando tarifas ou preços em bases justas, transparentes e não discriminatórias aos usuários e que reflitam a complexidade e os custos das atividades, observando as tarifas ou preços-teto, desde que estabelecidos pela ANTAQ’.

20. Compete, portanto, à Antaq o papel de acompanhamento e fiscalização dos preços praticados pelos arrendatários, agindo sempre que se verificarem abusos ou irregularidades.

21. No caso em análise, a denúncia apontou aumentos de até 490% nos valores cobrados no item A.1.6 (valores mínimos de armazenagem) e de 117% no item ‘E 6.4’ (Liberação em regime DTA-Pátio) da tabela de preços da arrendatária, enquanto que a variação do índice IGP-M acumulava 10,25% no período (peça 2, p. 7-8).

22. Diante dessa situação, conforme publicação no Diário Oficial da União de 24/2/2014 (peça 6), a Antaq determinou que a Libra suspendesse:

imediatamente da Tabela de Serviços Básicos Libra Terminais Rio, vigente desde 13/01/2014, o reajuste dos itens listados no Anexo A da presente Notificação, bem como limite a 10% a diferença entre as faixas dos valores cobrados para os períodos de armazenagem.

23. Posteriormente, a agência reguladora informou ao TCU que a Libra publicou nova tabela de preços com reajustes limitados a 9,85% e condizentes com a inflação do período (IGP-M = 10,25%). Assim, segundo a Antaq, o item A.1.6 da tabela de preços foi reajustado em 9,85% e o item E.6.4 não sofreu variação.

24. Entretanto, no que se refere aos valores de armazenagem, o regulador permitiu que a arrendatária estabelecesse preços crescentes de acordo com os períodos de armazenagem, limitando em 10% as variações de preços entre os períodos. O efeito dessa deliberação permitiu que, em algumas situações, os preços finais de armazenagem (valores mínimos) pudessem ficar até 46,21% acima dos praticados anteriormente.

Tabela 1: Valores praticados pela Libra Terminal Rio para o serviço de armazenagem de importação para contêineres 20’

Período de 7 dias ou fração	Tabela vigente a partir de 1/7/2012 (R\$)	Tabela vigente a partir 13/1/2014 (R\$)	Variação (%)
1º período	675,02	741,51	9,85%
2º período	675,02	815,66	20,83%
3º período	675,02	897,23	32,92%
4º período e seguintes	675,02	986,95	46,21%

Fonte: Tabelas de preço publicadas pela Libra Terminal Rio (peça 2, p. 22 e peça 9, p. 6)

25. Dessa forma, a Libra instituiu uma progressividade nos valores cobrados de armazenagem (valores mínimos) conforme o tempo, o que gerou um potencial aumento de custos de até 46,21%. Ou seja, o novo sistema da arrendatária penaliza o usuário que ocupa por mais tempo o espaço destinado à armazenagem. É importante destacar que a cobrança de valores crescentes de armazenagem já era prevista na tabela antiga (itens A.1.1 a A.1.4) – essa previsão não existia apenas para os valores mínimos (itens A.1.4 e A.1.5).

26. Segundo a Antaq (peça 61, p.1):

Devido à demanda crescente por serviços portuários, aliada à escassez de áreas primárias no porto destinadas a esse fim, torna-se necessária a adoção de medidas que visem melhorar o fluxo

operacional de mercadorias. Nesse sentido, a progressividade da cobrança dos valores de armazenagem vai ao encontro desse objetivo, estimulando maior rapidez no giro de mercadorias armazenadas em área primária do porto.

27. De fato, a progressividade dos valores de armazenagem incentiva os usuários a utilizar a área portuária pelo menor tempo possível, contribuindo para a eficiência da operação como um todo.
28. A lógica de tarifas progressivas de armazenagem é uma realidade no setor, sendo que os valores e a sua forma de cobrança (quantidade e diferença entre faixas, previsão ou não de valores mínimos etc.) varia conforme o terminal.
29. A página da Antaq na internet disponibiliza tabelas de diferentes terminais de contêineres no país. De acordo com as informações retiradas do website da agência, o terminal da Ecoportos em Santos, por exemplo, tem apenas duas faixas de preços de armazenagem mínima com diferença de 26,58%. Já o terminal da Embraport, também em Santos, possuiu três faixas de preços de armazenagem mínima com diferenças que chegam a 138%. O terminal MultiTerminais no Rio de Janeiro, por sua vez, não prevê progressividade nos preços de armazenagem mínima.
30. Existe, portanto, uma grande variedade de preços e modelos de tarifação entre os diferentes terminais.
31. Dessa forma, **o fato de a Libra ter instituído um modelo de tarifação progressiva que pode gerar um impacto de até 46,21% nos preços mínimos de armazenagem não necessariamente configura uma conduta abusiva.**
32. O denunciante não trouxe aos autos evidências de que os preços finais praticados pela Libra são abusivos, tampouco que o regime progressivo de cobrança é desarrazoado ou foge dos parâmetros de mercado.
33. Ademais, **as alegações de que a arrendatária aplicou de forma incorreta a diferença de 10% entre faixas (peça 9, p. 18-20) determinada pela Antaq não merece prosperar.**
34. O limite entre as diferentes faixas de cobrança conforme o tempo de armazenagem não se confunde com o valor de reajuste do preço inicial. A decisão de 24/2/2014 da agência (peça 6) teve dois objetivos distintos:
  - a) a suspensão cautelar da tabela de preços com aumentos abusivos que alcançavam até 490%; e
  - b) a definição de uma variação máxima de 10% entre diferentes faixas de preços de armazenagem progressivas em função do tempo.
35. Quanto ao segundo ponto da determinação da Antaq merece registro a falta de fundamentação para a definição do valor de 10% entre diferentes faixas de preços de armazenagem. Questionada em diferentes oportunidades sobre o motivo da adoção desse limite (peças 21, p.1 e 55, p.1), a agência limitou-se a responder que ‘progressividade da cobrança dos valores de armazenagem vai ao encontro desse objetivo, estimulando maior rapidez no giro de mercadorias armazenadas em área primária do porto’.
36. Por mais que a existência de valores progressivos tenha sentido econômico, o estabelecimento de um valor-limite de 10% não encontra amparo em nenhum fundamento técnico demonstrado nos autos.
37. Em um regime de liberdade tarifária, em que o regulador intervém apenas para coibir abusos e condutas anticompetitivas, espera-se que a tomada de decisão seja embasada em fundamentos técnicos que justifiquem o porquê da escolha regulatória.
38. No caso em análise, ao definir um valor máximo de 10% sem nenhuma fundamentação técnica, incorre-se em dois riscos: o de prejudicar de forma indevida o arrendatário se o valor for indevidamente minimizado, ou o de não proteger o usuário caso o valor seja demasiadamente elevado.
39. Esta Corte de Contas também já alertou aos órgãos reguladores do setor portuário sobre a importância de uma fundamentação técnica e consistente para a tomada de decisão em política tarifária. Nesse sentido, o Acórdão 1.077/2015-TCU-Plenário trouxe alertas além de uma determinação específica, no seu item 9.5, de que ‘os critérios utilizados para a fundamentação da política tarifária de cada arrendamento’ devem ser explícitos nos estudos de viabilidade.
40. A Antaq deveria ter demonstrado a adequação desse valor, de acordo com uma metodologia adequada (escolhida pelo regulador), que considerasse variáveis como: preço e estrutura tarifária praticada por outros terminais, realidade do serviço prestado pelo terminal em questão, questões particulares do mercado local etc. Fixar um valor sem qualquer fundamentação pode gerar custos maiores que os benefícios, aumentando a ineficiência do mercado.

41. No que pese a ação indevida da Antaq, a arrendatária aceitou os limites impostos e não há evidência nos autos de que estes prejudicaram os usuários. Assim, não se vislumbra a necessidade de propor encaminhamento visando uma eventual correção desse limite em particular.
42. Contudo, com o intuito de alertar o regulador sobre a impropriedade detectada de forma que possa não a repetir no futuro, propõe-se **dar ciência à Antaq de que a definição do limite de 10% entre as faixas dos valores cobrados pela Libra Terminal Rio S.A. para os períodos de armazenagem previsto no Edital de Notificação de 24/2/2014, sem a fundamentação técnica adequada e suficiente que considere os custos e benefícios da decisão, pode acarretar impactos negativos para o mercado regulado, compreendendo arrendatários e usuários.**
43. Por fim, há dois elementos adicionais trazidos pelo denunciante relacionados a este tópico que devem ser analisados: (i) eventual ressarcimento dos usuários que pagaram os preços considerados abusivos entre o período de 13/01/2014 a 24/02/2014; e (ii) inclusão abusiva de duas novas tarifas na tabela da Libra.
44. Quanto ao primeiro ponto, o denunciante demanda uma resposta da Antaq sobre as ações que serão tomadas com relação aos usuários que pagaram os preços considerados abusivos praticados pela Libra antes de sua suspensão cautelar pela agência (peça 9, p. 17).
45. Em resposta aos questionamentos da SeinfraHidroferrovias, a Antaq destacou que:  
No tocante ao ressarcimento aos usuários pelos valores pagos pelos serviços prestados durante o período em que a nova tabela de preços encontrava-se vigente, cumpre relatar que a empresa arrendatária já se manifestou no sentido de que não há casos concretos aplicáveis à espécie, questão que seguramente será enfrentada quando da apreciação da matéria por parte da Diretoria Colegiada, eis que o processo ainda se encontra em fase de análise por parte da Gerência de Regulação Portuária - GRP, desta Agência. (peça 61, p. 2)
46. É verdade que os usuários que foram obrigados a pagar uma tarifa considerada abusiva e, posteriormente, suspensa pela agência reguladora devem ser ressarcidos pela arrendatária. No entanto, esta afirma que não há casos concretos de usuários lesados e o denunciante também não traz aos autos qualquer elemento que demonstre o contrário. Ademais, a Antaq está conduzindo um processo administrativo sobre o assunto e poderá tomar a decisão regulatória adequada para cada caso porventura existente.
47. Assim, tendo em vista a ausência de evidências que demonstrem lesão aos usuários no caso concreto e a competência da agência reguladora por dirimir eventuais conflitos existentes, entende-se que **não há ação a ser tomado por este Tribunal em relação ao ponto em análise.**
48. Quanto à inclusão de novas tarifas na tabela da Libra, o autor da denúncia alega que foi adicionado de forma irregular ao Item A (Armazenagem de Importação), em Notas, a observação de que ‘Para cargas FCL desovadas para armazém (mudança de regime) será cobrado um adicional de 200% nos itens de armazenagem’, e, ao item F.4 (Do Pagamento), a observação ‘Gerenciamento de risco para carga captada: será cobrado 0,1% do valor declarado da mercadoria armazenada por período de armazenagem ou fração’. (peça 9, p. 20)
49. O denunciante, no entanto, não traz qualquer argumento econômico ou jurídico que demonstre a abusividade ou ilegalidade dessas novas cobranças.
50. A Antaq, por seu turno, limitou-se a responder que:  
Cabe observar que a inclusão de novos itens na tabela de preços constitui-se em prerrogativa da arrendatária, não havendo qualquer ilegalidade neste procedimento. O item 5 da Cláusula Vigésima-Primeira do contrato de arrendamento apenas ressalva que serviços não incluídos no respectivo contrato deverão ser submetidos a prévia aprovação da CDRJ. (peça 61, p. 2)
51. Realmente, a cláusula contratual destacada na resposta da agência reguladora admite a cobrança de novos serviços, nos seguintes termos:  
Os preços referentes aos serviços elencados nas letras ‘b’ e ‘c’ do item 3 desta Cláusula, assim como os preços de outros serviços a serem prestados pela ARRENDATÁRIA dentro da área do TERMINAL ou a bordo das embarcações, não previstos neste CONTRATO, inclusive de movimentação de outras cargas que não contêineres, serão submetidos à prévia aprovação da CDRJ, por proposta da ARRENDATÁRIA, devidamente justificados - de modo a ficar assegurada a modicidade dos preços - e homologados pelo Conselho de Autoridade Portuária-CAP. (grifos nosso)

52. Conforme destacado acima, o contrato demanda três condições para que a arrendatária passe a cobrar por um novo serviço: (1) prévia aprovação da CDRJ; (2) justificativa que assegure a modicidade tarifária; e (3) homologação pelo CAP.

53. A Antaq não foi capaz de demonstrar nos autos, mesmo após questionada em duas diferentes oportunidades pelo TCU (peças 21, p.1 e 55, p.1), o cumprimento de nenhuma dessas três condições contratuais.

54. Dessa forma, tendo em vista a insuficiência dos elementos que a Agência trouxe aos autos em suas repostas e a possibilidade de as novas tarifas cobradas pela Libra não terem respeitado às cláusula contratuais, propõe-se **determinar à Antaq que informe ao TCU, em 15 dias, de forma fundamentada e acompanhado de evidências, se a cobrança de novos serviços previstos nos itens A e F.4 da tabela de preços da Libra Terminal Rio S.A., de 25/2/2014, está em conformidade com todas as exigências previstas no item 5 da Cláusula Vigésima-Primeira do Contrato de Concessão, e caso encontre irregularidades determine a suspensão imediata das referidas cobranças.**

**(ii) Da cobrança da tarifa Terminal Handling Charge (THC) sem comprovação de seu caráter ressarcitório.**

55. O denunciante alega que o valor cobrado pelos armadores dos usuários a título de Terminal Handling Charge (THC) não respeita o previsto na Resolução-Antaq 2.389/2012, na qual se fixou a natureza ressarcitória do THC (peça 5, p. 78-107).

56. Assim, na prática, o valor do THC cobrado dos usuários pelas empresas de navegação não seria o estritamente necessário para ressarcir-las pelas despesas assumidas com a movimentação das cargas pagas ao operador portuário, de forma que os armadores estariam obtendo receitas indevidas com a cobrança da referida tarifa.

57. O autor da denúncia também argumenta que:

a) a ausência de regulação e fiscalização da Antaq possibilita a combinação de preços entre o armador e o terminal portuário, que podem elevar artificialmente o valor do THC em detrimento de outros serviços, repassando despesas do armador ao usuário;

b) diferentemente dos terminais, que emitiriam nota fiscal pelos serviços cobrados, as empresas estrangeiras ao recolherem o valor do THC apenas emitiriam o conhecimento de embarque internacional (bill of landing), o qual não seria um documento fiscal, 'à luz de legislação tributária brasileira';

c) o THC tem natureza de preço público e deve ser cobrado diretamente pelos terminais portuários dos usuários, além de estar sujeito à regulação da agência reguladora.

58. A Antaq, por sua vez, limitou-se a informar que a Resolução-Antaq 2.389/2012, que regula os serviços de movimentação e armazenagem de contêineres, privilegiou a importância das disposições contratuais para definição 'do escopo dos serviços e a responsabilidade das partes' (peça 23, p. 2).

59. Além disso, destacou que a referida resolução está em processo de atualização, tendo em vista as novas diretrizes do novo marco legal do setor portuário:

9. Com o advento da Lei nº 12.815 e do Decreto nº 8.033, de 2013, que estabeleceu o novo marco regulatório para o setor portuário nacional, a competência para a gestão, fiscalização e regulação dos contratos de arrendamento deslocou-se das Autoridades Portuárias para a ANTAQ, ensejando a tomada de uma série de medidas para adequar os procedimentos desta Agência às suas novas atribuições.

10. (...) Importante citar, ainda, que a novel legislação também está por demandar a revisão da Resolução nº 2.389-ANTAQ.

11. Por oportuno, informo que se encontra em trâmite nesta Agência a análise dos contratos de arrendamento e seus correspondentes aditamentos, envolvendo terminais prestadores de serviço de movimentação e armazenagem de carga geral containerizada, com o objetivo de identificar suas condições de celebração, principalmente no que concerne à forma (preço ou tarifa) e ao regime de regulação demandado, visando subsidiar decisão final da Diretoria Colegiada desta Agência sobre o procedimento de acompanhamento, mormente em razão das novas atribuições advindas do marco regulatório, contemplando, dentre outros, o contrato relativo ao presente caso em concreto.

12. Por fim, concluído o diagnóstico oriundo da análise mencionada no item anterior, proceder-se-á a revisão da Resolução nº 2.389-ANTAQ, que necessariamente utilizará como base os subsídios obtidos com tal levantamento. (peça 23, p.2)

60. Em 4/11/2015, a agência reguladora informou que a revisão da Resolução-Antaq 2.389/2012 ainda não foi concluída (peça 61, p.2).
61. Para a análise desse ponto, é necessário passar pelo entendimento da lógica da tarifa THC cobrada pelas empresas de navegação (armadores) dos usuários finais.
62. O THC é um valor a ser ressarcido pelo usuário ao transportador pelas despesas que este incorreu junto ao operador portuário para movimentar a mercadoria do terminal ao navio, no caso de exportações, ou o inverso, no caso de importações.
63. Segundo a Comissão de Concorrência da União Europeia, a cobrança dessa tarifa surgiu na maioria dos portos do mundo com o aumento do movimento de contêineres no final dos anos 80, que gerou uma mudança no tipo de carga movimentada e, conseqüentemente, os custos e preços envolvidos nesses serviços.
64. A negociação antes realizada individualmente entre o dono da carga e o terminal portuário, passou a ser realizada com o armador tendo por base o volume movimentado e o prazo dos contratos. Assim, maiores volumes e contratos de longo prazo entre o terminal portuário e o transportador permitiram maior eficiência e previsibilidade nas transações e, conseqüentemente, menores custos.
65. Dessa forma, a maior parte das linhas comerciais introduziram tarifas separadas de frete e THC a serem cobradas dos usuários. Enquanto as primeiras estão relacionadas ao custo do transporte propriamente dito, as últimas são função dos custos de operação dos diferentes terminais portuários.
66. No entanto, os termos dos contratos entre terminais e armadores são, em regra, confidenciais. Além disso, existe uma tendência no mercado de criação de joint ventures e de verticalização terminal-armador. Essas condições podem gerar incentivos para comportamentos anticompetitivos em prejuízo aos usuários finais.
67. Os interesses antagônicos de armadores e usuários não constituem uma realidade unicamente brasileira. Como bem destacado pelo denunciante, há discussões sobre a fórmula, valores e metodologia de cobrança do THC nos principais portos do mundo (peça 26, p. 30-35).
68. A experiência internacional aponta que não há uma solução única para a questão. Segundo estudo da União Europeia<sup>ii</sup>, os EUA, por exemplo, demandam que cada terminal tenha um preço único de THC. A China, por sua vez, tem uma regulação de preços governamental.
69. No Brasil, a Antaq regulou a cobrança do THC por meio dos arts. 2º, VII, e 3º, caput, da Resolução-Antaq 2.389/2012, in verbis:
- Art. 2º Para os efeitos desta Norma, considera-se (grifou-se):
- (...)
- VII - Taxa de Movimentação no Terminal (Terminal Handling Charge - THC): preço cobrado pelo serviço de movimentação de cargas entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas até o momento do embarque, no caso da exportação, ou entre o costado da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário, no caso da importação, considerando-se, neste último caso, a inexistência de cláusula contratual que determine a entrega no portão do terminal;
- (...)
- Art. 3º A Taxa de Movimentação no Terminal (Terminal Handling Charge - THC) poderá ser cobrada pela empresa de navegação, diretamente do exportador, importador ou consignatário, conforme o caso, a título de ressarcimento das despesas assumidas com a movimentação das cargas pagas ao operador portuário, ou seja, a Cesta de Serviços (Box Rate).
70. Em parecer inicial (peça 10, p. 5-6), esta Unidade Técnica concluiu que, ao determinar que o THC tem natureza ressarcitória, a Antaq definiu que o armador não pode ter liberdade irrestrita na definição de seu valor, de forma que o valor cobrado implica, necessariamente, a recomposição de uma perda sem a obtenção de lucros.
35. Não é difícil ver, contudo, que a liberdade de negociação dos preços envolvidos na cesta de serviços pode levar à celebração de acordos em que as despesas relativas ao THC estejam realmente infladas, não refletindo os reais custos envolvidos no deslocamento da carga entre o terminal e o costado da embarcação. (...)
- (...)
37. Destarte, a cobrança do THC nos moldes da Resolução-Antaq 2.389/2012 pode levar a abusos que comprometem a fruição do serviço público de movimentação de carga no porto organizado, em

decorrência da inobservância ao princípio da modicidade tarifária, como estabelecido no art. 3º, II, da Lei 12.815/2013. A situação pode se tornar mais grave no caso de o Agente regulador não ter sequer o conhecimento dos Box Rates praticados: nessa situação o armador pode cobrar um THC em montante superior ao preço praticado pelo operador portuário ao disponibilizar sua cesta de serviços. De acordo com o teor da denúncia, os usuários finais pagam o THC aos armadores sem ter nenhuma ciência do quanto esses últimos estão efetivamente desembolsando para os operadores dos portos.

71. Pode-se concluir que, se por um lado, a liberdade de negociação entre armadores e terminais pode gerar ganhos de escala e produtividade capazes de reduzir os custos de operação portuária, por outro, a regulação não efetiva da agência pode gerar incentivos para uma atuação oportunista dos envolvidos, em prejuízo dos usuários.

72. Dessa forma, é papel da Antaq, como órgão regulador do setor, desenvolver o conjunto de ferramentas (estudos, normativos, metodologias de fiscalização etc.) capazes de incentivar a eficiência e mitigar a assimetria de informação existente entre os diferentes atores. Não compete ao TCU definir qual deve ser a solução para o problema regulatório em análise.

73. É importante ressaltar, dentro desse contexto, que a Agência vem conduzindo um processo de revisão da Resolução-Antaq 2.389/2012. Audiências públicas já foram realizadas e aguarda-se a conclusão desse novo normativo.

74. Ao mesmo tempo, o denunciante não trouxe evidências de casos concretos que se possa comprovar abusos na cobrança do THC. Apontou, contudo, os riscos e fragilidades da atuação da agência reguladora.

75. Ante o exposto, tendo em vista que a Agência afirma estar em um processo de revisão dos seus normativos e o controle exercido por essa Corte de Contas é de segunda ordem, **não se vislumbra proposta de encaminhamento específica para esse item**. Os resultados das ações da Antaq podem ser objeto de futuras ações de controle do TCU, sejam de caráter operacional ou de conformidade.

### **(iii) Da omissão da Agência na fiscalização e regulação dos armadores estrangeiros.**

76. O último ponto tratado pelo denunciante é a ausência de ‘outorgas de autorização’ de armadores estrangeiros que sabidamente prestariam serviço de transporte marítimo de cargas no Brasil (peça 5, p. 87).

77. Afirma que a exploração do transporte aquaviário de longo curso está condicionada à previa autorização da Antaq, por determinação do art. 21, XII, d, da Constituição Federal de 88, c/c o art. 12, I, e art. 13, V, da Lei 10.233/2001.

78. O autor salienta que os controles deficientes da Antaq no tocante aos armadores estrangeiros dificulta a fiscalização da cobrança do THC e facilita a formação de conluios e cartéis, ‘pois, se na Europa, cuja fiscalização e regulação são extremamente rígidas e eficientes, isso acontece, imagine no Brasil que, aos olhos dos usuários, não existe regulação e fiscalização do setor’ (peça 5, p. 89).

79. A Antaq, por sua vez, afirma que ‘exerce seu dever/poder regulatório sobre as atividades dos armadores estrangeiros quando instada, caso seja procedente a denúncia, inclusive no caso do usuário em relação ao serviço adequado, nos limites da lei e com observância do devido processo legal’ (peça 20, p.1)

80. O regulador entende que a Lei 9.432/1997 determina que a navegação de longo curso é aberta a empresas de navegação de todos os países, independente de autorização, observados apenas os acordos firmados pela União atendendo ao princípio da reciprocidade. Tal dispositivo estaria em conformidade com o art. 178 da CF/88 (peça 20, p.3).

81. O mesmo entendimento é defendido pela Procuradoria da agência, que defende que os artigos 21 e 178 da Carta Magna devem ser interpretados em conjunto. Nesse sentido, argumenta que o art. 21 não trata especificamente da navegação de longo curso, definindo tão somente o que compete à União, com o intuito de dirimir conflitos advindos da execução das competências materiais dos diferentes entes da federação. Em relação à disciplina da navegação internacional, dever-se-ia observar os acordos e tratados firmados pela União, conforme dispõem o art. 178 (peça 31, p. 6).

Nesse sentido, o referido dispositivo [art. 21 da CF/88] não trata especificamente de cada uma das modalidades de navegação, sequer menciona a navegação de longo curso, pois especifica tão-somente o que compete a cada um dos entes da federação, com vistas a dirimir conflitos advindos da execução material de cada um deles. Ou seja, serve para especificar a competência material de cada um dos entes federados.

No que tange propriamente à disciplina da navegação, no âmbito da própria Constituição Federal, **resolveu o constituinte definir que, em relação ao transporte internacional, dever-se-ia observar**

**os acordos e tratados firmados pela União atendido o princípio da reciprocidade** (art. 178, CFR). Veja que tal comando advém da própria Constituição, e não de norma infraconstitucional. Logo, entendeu que, neste caso, não seria possível o exercício da sua soberania, senão enquanto elo integrante de uma ordem maior, em que seria admitida a convivência harmoniosa entre os diversos atores, desde que preservado o interesse comum. Ou seja, cada um dos membros cede em relação à sua soberania, na medida em que tal procedimento for correspondido pelos seus co-parceiros econômicos (demais soberanias), condição necessária para que se atinja determinado fim.

Bem assim, no referido art. 178 consignou-se que, na operação do transporte aquático, **caberia à lei** (norma infraconstitucional) definir as condições para a sua exploração, pelas embarcações estrangeiras, apenas e tão somente em relação ao transporte de mercadorias **na cabotagem e na navegação interior**. Ora caberia aqui indagar as razões pelas quais o constituinte silenciou em relação à possibilidade de regramento do transporte internacional pelo legislador ordinário, senão para dizer, aqui não se faz necessário. Sobre tal aspecto, revelar-se-ia suficiente a observância dos acordos internacionais, atendido o princípio da reciprocidade, ponto.

E não há, nesse sentido, falar-se em quebra da soberania, ou em maior risco para a regulação de outros aspectos, senão o relacionamento com o transporte propriamente dito. Vale dizer, as embarcações estrangeiras que operarem nas águas jurisdicionadas brasileiras estão, inevitavelmente, sujeitas à obediência à legislação fiscal, de segurança, da navegação, de proteção ao meio ambiente, etc. Somente em relação à exploração do transporte aquático, restaria admitida a liberdade de atuação, desde que compatíveis com o princípio da reciprocidade. (grifos do original)

82. O entendimento da disciplina constitucional exposto pela agência reguladora merece ser acolhido. Em sintonia com esse entendimento, a unidade técnica do TCU, em parecer inicial, afirmou que, ‘à primeira vista, portanto, existe liberdade no tráfego de embarcações estrangeiras no país para a navegação de longo curso’. Assim, destacou que o art. 21, XII, da Constituição Federal não listou a navegação de longo curso no rol das atividades para as quais a outorga é exigida (peça 10, p. 7-8).

83. Em oposição ao parecer inicial desta unidade técnica, o denunciante argumenta que a expressão ‘transponham os limites de Estado ou Território’, presente na alínea ‘d’, inciso XII, do art. 21 da Constituição, denota que o constituinte se refere aos limites marítimos do Estado Brasileiro (mar territorial brasileiro) (peça 26, p. 5).

84. A interpretação do denunciante não merece ser acolhida. O termo ‘território’ não pode ser interpretado como propõe o denunciante, mas sim como Território Federal (com letra maiúscula) que, embora não existente atualmente, está previsto em diversos comando da Carta Magna (ex.: art. 18, §§ 2º e 3º).

85. No mais, a regulamentação infraconstitucional presente nas leis 9.432/1997 e 10.233/2001 permite também concluir pela ausência de exigência de outorga na exploração da navegação de longo curso.

86. Em primeiro lugar, o caput do art. 5º da Lei 9.432/1997 traz textualmente que:

A operação ou exploração do transporte de mercadorias na navegação de longo curso é aberta aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações de todos os países, observados os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

87. Já a necessidade de outorga prevista no o art. 27, V, da Lei 10.233/2001 não se aplica aos armadores estrangeiros dada a especialidade da Lei 9.432/1997, em sintonia com a expressão ‘ressalvado o disposto em legislação específica’, presente nos art. 13 e 14 da Lei 10.233/2001, e o disposto na Constituição Federal.

88. Destaca-se que a ausência de outorga para operação de navegação de longo curso de empresas de navegação estrangeiras não deve implicar ausência de regulação ou fiscalização por parte da Antaq. É dever da agência reguladora zelar pela prestação do serviço adequado prestado por operadores portuários e armadores, independentemente de sua nacionalidade.

89. Assim, comportamentos abusivos e irregulares eventualmente praticados por armadores estrangeiros devem ser apurados e tratados, em cada caso concreto, pela Antaq. Possíveis falhas ou irregularidades na atuação da agência podem ser analisados por este Tribunal, em sede de controle de segunda ordem.

90. Ante o exposto, tendo em vista que a ausência de outorga para a operação de armadores estrangeiros na navegação de longo curso está em conformidade com os ditames constitucionais e legais, **propõe-se considerar improcedente a alegação do denunciante tratada neste item.**

## CONCLUSÃO

91. A presente denúncia, conhecida pelo Despacho da Ministra-Relatora à peça 13, demanda a análise dos seguintes pontos: (i) aumento das tarifas praticadas no arrendamento portuário Libra Terminal Rio S.A. (Libra) sem a homologação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); (ii) cobrança da tarifa Terminal Handling Charge (THC) sem comprovação de seu caráter ressarcitório; e (iii) omissão da Antaq na fiscalização e regulação dos armadores estrangeiros.

92. Quanto ao primeiro ponto, as alegações do denunciante são parcialmente procedentes. A alteração da tabela de preços da Libra não demanda prévia análise e homologação da Antaq, pois existe no caso concreto liberdade tarifária. É importante ressaltar, no entanto, que o fato de os preços praticados pela Libra serem livres e não se sujeitarem ao controle prévio da agência reguladora não impede que seja exercido um controle a posteriori, capaz de coibir eventuais abusos ou práticas anticoncorrenciais.

93. No entanto, merece registro a falta de fundamentação para a definição do valor de 10% entre diferentes faixas de preços de armazenagem determinada pela Antaq. No caso em análise, incorre-se em dois riscos: o de prejudicar de forma indevida o arrendatário se o valor for indevidamente minimizado, ou o de não proteger o usuário caso o valor seja demasiadamente elevado.

94. Em que pese a ação indevida da Antaq, a arrendatária aceitou os limites impostos e não há evidência nos autos de que estes prejudicaram os usuários. Assim, não se vislumbra a necessidade de propor encaminhamento visando uma eventual correção desse limite em particular. Contudo, propõe-se alertar o regulador sobre a impropriedade detectada de forma que possa não a repetir no futuro.

95. Ainda em relação à tabela de preços da Libra, a agência reguladora não foi capaz de demonstrar nos autos, mesmo após questionada em duas diferentes oportunidades, o cumprimento das condições contratuais para a inclusão de novas tarifas. Dessa forma, propõe-se determinar à Antaq que informe ao TCU se a cobrança de novos serviços está em conformidade com todas as exigências previstas no Contrato de Concessão, e caso encontre irregularidades determine a suspensão imediata das referidas cobranças.

96. Quanto ao segundo ponto da denúncia, as alegações do denunciante não são procedentes. Não foi constatada ilegalidade na cobrança do THC e o denunciante não trouxe evidências de casos concretos que se possa comprovar abusos na cobrança dessa tarifa.

97. A Agência vem conduzindo um processo de revisão da Resolução-Antaq 2.389/2012, com o intuito de melhor regular o tema e mitigar riscos na sua atuação regulatória. Assim, tendo em vista o papel de controle de segunda ordem exercido por essa Corte de Contas, os resultados das ações da Antaq poderão ser objeto de futuras ações de controle do TCU, sejam de caráter operacional ou de conformidade.

98. Finalmente, o terceiro item da denúncia também não deve ser acolhido. A ausência de outorga para operação de navegação de longo curso de empresas de navegação estrangeiras não está em desacordo com as normas constitucionais e legais. Ademais, isso não implica ausência de regulação ou fiscalização por parte da Antaq, cujo dever de zelar pela prestação do serviço adequado é imperativo e pode ser fiscalizado pela sociedade e por este Tribunal.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

99. Ante o exposto, encaminhe-se os autos à consideração superior, propondo:

I – conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

II – dar ciência à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que a definição do limite de 10% entre as faixas dos valores cobrados pela Libra Terminal Rio S.A. para os períodos de armazenagem previsto no Edital de Notificação de 24/2/2014, sem a fundamentação técnica adequada e suficiente que considere os custos e benefícios da decisão, pode acarretar impactos negativos para o mercado regulado, compreendendo arrendatários e usuários (parágrafo 42);

III - determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que informe a este Tribunal, em 15 dias, de forma fundamentada e acompanhado de evidências, se a cobrança de novos serviços previstos nos itens A e F.4 da tabela de preços da Libra Terminal Rio S.A., de 25/2/2014, está em conformidade com todas as exigências previstas no item 5 da Cláusula Vigésima-Primeira do Contrato de Concessão, e caso encontre irregularidades determine a suspensão imediata das referidas cobranças (parágrafo 54);

IV – comunicar o Denunciante da decisão adotada;

V – arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.” (peça 63).

2. Por oportuno, sintetizarei alguns argumentos trazidos na denúncia que não foram abordados pela SeinfraHidroFerrovia, por entendê-los relevantes ao entendimento da matéria.

### **Cobrança da tarifa Terminal Handling Charge (THC) sem comprovação de seu caráter ressarcitório**

3. Relativamente à cobrança de THC, a denúncia alegou que, na prática, o valor cobrado dos usuários pelos armadores, a título de THC, não se restringe ao montante necessário para ressarcir os pelas despesas assumidas com a movimentação das cargas pagas ao operador portuário. Assim, os armadores estariam obtendo receitas indevidas com a cobrança da referida tarifa, desrespeitando o previsto na Resolução Antaq 2.389/2012, na qual se fixou a natureza ressarcitória da THC (peça 5, p. 78-107).

4. Reclamou-se, ainda, que a ausência de regulação e fiscalização da Antaq possibilita a combinação de preços entre o armador e o terminal portuário, que podem elevar artificialmente o valor da THC em detrimento de outros serviços e repassar despesas do armador ao usuário. Asseverou-se que, diferentemente dos terminais, que emitiriam nota fiscal pelos serviços cobrados, as empresas estrangeiras, ao recolherem o valor da THC, apenas emitem o conhecimento de embarque internacional (*bill of landing*), que não seria um documento fiscal, “à luz de legislação tributária brasileira”. Afirmou-se que a THC tem natureza de preço público e deve ser cobrado diretamente pelos terminais portuários dos usuários, além de estar sujeito à regulação da agência reguladora.

5. Sustentou-se que, embora na época da edição dessa Resolução estivesse previsto que o Conselho de Autoridade Portuária – CAP homologaria as tarifas cobradas dos usuários, a partir da edição da Medida Provisória 595/2005, convertida na Lei 12.815/2013 (Novo Marco Regulatório dos Portos), cabe à Antaq aprovar as propostas de revisão e reajustes de tarifas encaminhadas pelas administrações portuárias.

6. Segundo o denunciante, o expediente em que a Antaq afirmou estar revisando a Resolução 2.389/2012 atesta que ela não controlou o ressarcimento e não homologou as tarifas da THC, causando sérios prejuízos aos usuários que ficaram sem a proteção da Agência Reguladora. Questionou-se a validade de tal argumento para persistir na omissão e indagou-se como fica a situação presente enquanto não é editada nova regulamentação.

7. Argumentou-se que, quando autorizou os armadores a cobrar a THC, a Antaq deveria ter regulado essa relação através da Superintendência de Navegação Marítima e de Apoio, ao invés de permitir a cobrança de mais um custo abusivo dos usuários brasileiros. Nos termos da denúncia, os terminais seriam submissos aos armadores, que seriam seus maiores clientes. Assim, haveria uma relação de exploração, agravada pela falta de regulação. O terminal portuário trabalharia com foco no armador. Em segundo plano, viria o usuário, o dono da carga. Existiria, pois, um ambiente de assimetria de informações entre o armador e o terminal portuário, de um lado, e o usuário, de outro.

8. Ressaltou-se que a própria Sefid, em primeira instrução, afirmou que a permissão dada pela Antaq para cobrança da THC das empresas de navegação compromete a fiscalização da agência acerca da correção dos valores cobrados, o que ameaça um dos pilares da Lei de Concessões, que é justamente a garantia da modicidade tarifária.

9. Outro inconformismo do autor da denúncia diz respeito ao fato de a THC ser cobrada pelo armador, apesar de não ser serviço de transporte marítimo, mas sim serviço prestado efetivamente pelos terminais. Logo, sua cobrança por parte daquele ator seria indevida e deveria ser feita pelo operador portuário ou pelo terminal portuário. Ademais, sendo tarifa, deveria ser homologada pela Antaq. Como não há controle sobre os valores que os usuários pagam aos armadores, assim como

sobre os valores que os armadores pagam (ressarcimento) aos terminais, existem hoje mais de vinte valores diferentes. Afirmou o denunciante que não há como reduzir custos portuários sem regular os serviços do armador.

10. Solicitou, entre outros pontos, os estudos feitos pela Antaq para atestar que existe modicidade tarifária nas THCs cobradas dos usuários brasileiros, conforme determina a Lei 10.233/2001 e comparando valores cobrados no Brasil e nos demais portos do mundo, por meio de *benchmarking*, o que permitiria à Antaq estabelecer um teto para os serviços portuários. Suscitou o princípio da publicidade, para que seja determinado que todos os concessionários divulguem a composição dos custos da THC aos usuários e questionou se a Antaq cobrou ou se os armadores, inclusive estrangeiros, entregam periodicamente à Antaq as notas fiscais dos terminais e os comprovantes de pagamentos da THC feitos pelos usuários, de forma que o órgão regulador possa ter controle sobre o ressarcimento determinado pela Resolução Antaq 2.389/2012.

11. Pediu para que a Antaq informasse se as THCs cobradas após a edição da MP 595/2005 foram submetidas à homologação (inciso VII do art. 27 da Lei 10.233/2001) e se o órgão regulador fiscalizou, durante a égide da Lei 8.630/1993, se as tarifas da THC foram homologadas pelos Conselhos de Autoridade Portuária e submetidas ao Ministério da Fazenda. Não se tem notícias de que os armadores tenham submetido os valores de suas THCs ao órgão regulador para homologação.

12. Afirmou que a Antaq não tem como exercer plenamente sua atividade regulatória, a fim de defender o interesse público, sem regular o transporte aquaviário pelo armador estrangeiro. A cobrança de THC em portos públicos seria ilegal por prestarem estes serviços públicos, cujos contratos e arrendamento de áreas da União foram precedidos de licitação pública, pois ali se praticam tarifas.

13. A Antaq, questionada acerca do assunto pelo TCU, limitou-se a informar que sua Resolução 2.389/2012, que regula os serviços de movimentação e armazenagem de contêineres, privilegiou a importância das disposições contratuais para definição do escopo dos serviços e a responsabilidade das partes. Destacou, também, que a referida resolução está em processo de atualização.

14. O denunciante adicionou novas informações sobre a THC e destacou que, no sítio eletrônico da Antaq, nenhuma audiência pública foi aberta com a finalidade de revisar a Resolução Antaq 2.389/2012, que a orientação da agência reguladora vem desde abril de 2014 e que há necessidade de um estudo técnico fundamentado, que reproduza a realidade da THC e seu impacto regulatório.

### **Omissão da Agência na fiscalização e regulação dos armadores estrangeiros**

15. A omissão da Antaq na fiscalização e na regulação dos armadores estrangeiros é abordada na denúncia sob vários aspectos. Inicia-se com o questionamento da ausência de “outorgas de autorização” de armadores estrangeiros que prestam serviços no Brasil, o que feriria o art. 21, inciso XII, da Constituição Federal e os arts. 12, inciso I, e 13, inciso V, da Lei 10.233/2001:

Constituição Federal:

“Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou **mediante autorização**, concessão ou permissão:

a) .....

.....

**d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;”** (grifo nosso)

Lei 10.233/2001:

“Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

I – descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, **conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal**;

Art. 13. **Ressalvado o disposto em legislação específica**, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

I - .....

.....

V - autorização, quando se tratar de:

a) .....

**b) prestação de serviço de transporte aquaviário;**

.....

Art. 14. **Ressalvado o disposto em legislação específica**, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

I – .....

a) .....

II – (VETADO)

III - **depende de autorização:**

.....

e) **o transporte aquaviário;**”

16. A Antaq, por sua vez, ressaltou que o art. 14 da Lei 10.233/2001, assim como o art. 13, ressalvou o disposto em lei específica para prestação de serviço de transporte aquaviário, e que tal legislação específica é a Lei 9.432/1997, que, em seu art. 5º, assim dispôs:

“Art. 5º A operação ou exploração do transporte de mercadorias na navegação de longo curso é aberta aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações de todos os países, observados os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.”

17. Destacou, ainda, que tal dispositivo refere-se ao art. 178 da Constituição Federal:

“Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único: Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.”

18. Assim, afirmou que o atendimento da reciprocidade se verifica nos acordos bilaterais de cooperação, acompanhados pela Agência no âmbito de sua competência legal para representação do Brasil junto aos organismos internacionais. Concluiu que não há exigência de outorga de autorização para operação de empresas estrangeiras em portos nacionais.

19. Em complementação, disse ser possível afirmar que “.... a exigência de autorização para a atuação no país de armadores estrangeiros por parte da Antaq resulte na redução do número de firmas atuantes no país ou no mínimo desincentivo a entrada de novos *players* no mercado dada a criação de barreira de entrada, principalmente no mercado de linhas não regulares (*tramp*), o que conseqüentemente favoreceria a concentração ou redução de ofertantes e a formação e/ou a atuação de cartéis nesse mercado, com efeitos nocivos aos usuários.” (p. 9, peça 20)

20. Defendeu que o art. 2º da Lei 12.529/2011, que define o âmbito de aplicação da Lei que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, em seu § 1º, estipula como domiciliada no território nacional, para fins de aplicação daquela Lei, a empresa estrangeira que opere ou tenha no Brasil filial, agência, sucursal, escritório, estabelecimento, agente ou representante. Assim,

ainda que os agentes marítimos figurem como representantes dos armadores estrangeiros, o domicílio no Brasil restaria definido para as finalidades daquela lei.

21. Esclareceu, em conclusão, que, embora exista liberdade de tráfego de embarcações estrangeiras no país para navegação de longo curso sem necessidade de outorga de autorização, isso não elide a atribuição da Antaq de regular e fiscalizar a atuação de armadores estrangeiros, exercida por meio de análise de denúncias que chegam à Agência.

22. A unidade técnica anotou que a Procuradoria da Agência também defendeu que os arts. 21 e 178 da Constituição Federal devem ser interpretados conjuntamente e que o art. 21 não trata especificamente da navegação de longo curso, mas tão somente define o que compete à União, com intuito de dirimir conflitos da execução das competências materiais dos diferentes entes da federação. Em relação à disciplina da navegação internacional, dever-se-iam observar os acordos e tratados firmados pela União, conforme dispõe o art. 178, que definiu as condições para sua exploração, pelas embarcações estrangeiras, apenas e tão somente em relação ao transporte de mercadorias na cabotagem e na navegação interior. Ao indagar as razões pelas quais o constituinte silenciou em relação à possibilidade de regramento do transporte internacional pelo legislador ordinário, concluiu que foi para dizer que ali não se fazia necessário.

23. A Procuradoria ressaltou, ainda, que as embarcações estrangeiras que operarem nas águas brasileiras estarão, inevitavelmente, sujeitas à obediência à legislação fiscal, segurança da navegação, proteção ao meio ambiente e outras. Somente em relação à exploração do transporte aquático restaria admitida a liberdade de atuação, desde que compatíveis com o princípio da reciprocidade.

24. A SeinfraHidroFerrovia, inicialmente, posicionou-se pelo acolhimento do posicionamento da Agência, por entender que o art. 21, inciso XII, da Constituição Federal não listou a navegação de longo curso no rol das atividades para as quais a outorga é exigida.

25. Quanto ao assunto, o denunciante argumentou que a expressão “transponham os limites de Estado ou Território”, presente na alínea “d”, inciso XII, do art. 21 da Constituição Federal, denota que o constituinte se refere aos limites marítimos do Estado Brasileiro (mar territorial brasileiro) (peça 26, p. 5).

26. Como já relatado, a SeinfraHidroFerrovia considerou que a interpretação do denunciante não merece ser acolhida e propôs que fosse considerado improcedente esse item da denúncia.

27. Em contraponto, o autor da denúncia discorreu que o Brasil tem apenas 13 acordos bilaterais e que na Lei 9.432/1997 não está expressamente determinada a dispensa de outorga, além de indagar quais seriam os tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil que determinariam expressamente a dispensa de outorga de autorização para armadores estrangeiros.

28. Sublinhou que o inciso II do art. 1º da Lei 9.432/1997 determinou que aquele diploma legal se aplica apenas aos casos dos estrangeiros amparados por acordos firmados pela União e que a Antaq não informou quais seriam os acordos e convenções, muito menos os países que os ratificaram. Informou que são 34 países que servem de bandeira de conveniência e indagou se todos esses ratificaram os acordos.

29. Outros questionamentos efetuados foram relativos: (i) à forma como a Antaq fiscaliza e controla as atividades das empresas estrangeiras sem conhecer a fundo essas empresas; (ii) à localização das sedes dessas empresas; e (iii) às garantias por elas oferecidas ao país.

30. Observou que, no sítio eletrônico da Agência Nacional de Aviação – Anac, encontram-se todas as outorgas de autorização das empresas aéreas estrangeiras e respectivos responsáveis no Brasil, mas nada se encontra no sítio da Antaq sobre regulação de armadores estrangeiros e quais deles operam aqui.

31. Relatou que os armadores estrangeiros têm liberdade de arrolar os portos brasileiros em que irão atracar, mesmo quando cometem abusos em relação a usuários e terminais. Indagou: (i) como a Antaq elabora o ordenamento da navegação de longo curso explorada por empresas estrangeiras de navegação; (ii) se ela sabe quais empresas regulares fazem parte desse ordenamento da navegação de longo curso e suas respectivas nacionalidades e bandeiras; (iii) quais rotas exploram; e (iv) onde podem ser encontrados os documentos de reciprocidade dos 13 acordos já firmados.
32. Continuou seu relato questionando como a Antaq faz a distribuição da navegação de longo curso explorada por armadores estrangeiros, por região do Brasil, de forma a garantir que não haverá nos portos brasileiros, a partir de um estudo de demanda, déficit de embarcações, que eventualmente poderiam pressionar os valores dos fretes para cima. Indagou se existe algum estudo de impacto que ampare tal política e quais as garantias dadas por armadores estrangeiros ao Brasil em caso de grave acidente ambiental.
33. Esclareceu que, no Anuário Estatístico 2013 da Antaq, não haviam dados sobre: (i) fretes pagos aos armadores; (ii) valor de THCs pagos aos armadores; e (iii) os preços extra-fretes pagos aos armadores estrangeiros. Indagou como a Antaq faz o acompanhamento e controle dos fretes praticados por armador estrangeiro, de modo a detectar possível conluio ou combinação de preços de fretes.
34. Adicionou pareceres jurídicos, sendo que no primeiro foi asseverado que: (i) o Brasil só tem acordo bilateral com 13 países, e esses seriam aqueles que teriam condições plenas de obter autorizações; (ii) por meio das autorizações, que podem ser outorgadas, cassadas ou suspensas, seria possível regular a navegação de longo curso por armadores estrangeiros; (iii) cabe à União deixar ou não empresas estrangeiras explorarem nossa navegação de longo curso; e (iv) caso as empresas estrangeiras deixem o país pela exigência de outorga de autorização, outras ocupariam esse espaço.
35. Sublinhou que existe desordenamento do nosso tráfego aquaviário, o que é evidenciado pelo mercado. Ressaltou que, para que estrangeiros possam operar, primeiro é necessário ter acordos bilaterais, o que exige o cumprimento do inciso III do art. 1º da Lei 9.432/1997. Destacou também que, hoje, só empresas de 13 países exploram nossa navegação de longo curso, e que, enquanto todos os navios não tiverem acordos bilaterais, estaremos navegando na ilegalidade.
36. Destacou que hoje, infelizmente, não se sabe: (i) quem são os armadores que exploram nossa navegação de longo curso; (ii) quais e quantos operam em nosso mar territorial; (iii) quais portos são escalados no Brasil e no exterior; (iv) como funcionam as rotações dessas viagens, transbordos nacionais e internacionais; (v) quais os tempos de trânsito das mercadorias entre portos; (vi) quais variações do mercado internacional determinam aumentos e reduções de preços e sazonalidades; dentre outros aspectos básicos. Defendeu que a outorga da autorização e os registros dos serviços e dos preços cobrados pelos armadores fariam com que a Antaq começasse a conhecer o setor em que atua, pois não haveria como regular o mercado em defesa do usuário sem esse controle (p. 13, peça 35).
37. Indicou formas de iniciar o ordenamento da navegação de longo curso de modo gradual e sem impactos imediatos ao *status quo* atual, começando com a outorga de autorizações pela Antaq, de acordo com estudos de demandas do comércio exterior brasileiro, através do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que possuiria elementos para tanto.
38. Asseverou que, sem estudo aprofundado das demandas dos exportadores e importadores brasileiros, não seria inteligente mexer no tráfego do longo curso e que o tráfego atual deve ser catalogado e registrado. A partir daí, havendo regulação de direito e de fato, as outorgas de autorização seriam delineadas com rotas definidas e, automaticamente, tornar-se-iam ativos dessas empresas estrangeiras. Levou em consideração que o mercado brasileiro mexe com todos os negócios dessas empresas na América do Sul, Central e do Norte e afirmou que, quando as outorgas de autorização se tornarem ativos para os armadores estrangeiros, a mesa do jogo viraria a favor do Brasil.

39. Registrou que só a partir do mapeamento do transporte de longo prazo no Brasil poderia a Antaq regular o mercado. Poder-se-ia negociar outorgas criando diversas condicionantes para os que pretendessem ser outorgados. As outorgas seriam direcionadas de acordo com as rotas definidas pela Agência e poderiam inclusive ter prazo de validade maiores para dar maior garantia jurídica ao armador e aos usuários. Mas, uma vez assumido o compromisso com a rota, ele deve ser cumprido à risca. Para que um armador retire do tráfego um determinado serviço que foi outorgado, deveria expor e comprovar as razões de sua decisão, sob pena de interferir em outras rotas que atue.

40. Concluiu que não há na legislação brasileira quaisquer impedimentos para que as autorizações para exploração da nossa navegação de longo curso possam ser dadas às empresas estrangeiras. Ressaltou que o art. 178 da CF diz que as empresas podem operar, mas não diz que não precisam de autorização (peça 35).

41. A denúncia prosseguiu afirmando que, a partir do momento em que as autoridades brasileiras deram aos armadores estrangeiros liberdade de escolher suas melhores escalas, entregou-se a eles todo o ordenamento de longo curso. Essa liberdade chegou ao ponto de eles se acharem no direito de deixar, por mais de 300 vezes, os usuários brasileiros sem atendimento (“omissão” de portos). Usuários queixam-se de cancelamento de escalas que, segundo o denunciante, deriva do fato de não haver legislação no Brasil que puna armadores estrangeiros nesses casos, uma vez não decorrente de comprovação de caso fortuito ou força maior. Assim, entre omitir escalas aqui e em outro país mais regulado, acabam por decidir omitir nossos portos, trazendo inúmeros prejuízos aos importadores/exportadores brasileiros.

42. Como esse caso, relatou diversas outras ações não adotadas pela Antaq, relativamente a armadores estrangeiros, que demonstram a ausência de regulação por aquela Agência, ao contrário do que ocorre no transporte aéreo e terrestre, em que as respectivas agências reguladoras (Anac e ANTT) têm regras para outorga de autorização e ordenamento de tráfego.

43. Destacou a denúncia, ainda, que o art. 32 da Lei 10.233/2001 prevê o monitoramento das atividades dos operadores estrangeiros.

44. Relativamente ao outro parecer jurídico anexado aos autos, foi ressaltado que:

a) as soluções regulatórias buscam sobrepujar potenciais falhas de mercado derivadas de assimetrias presentes na indústria de transporte marítimo e de apoio;

b) o instrumento mais importante na regulação é o ato administrativo de autorização;

c) uma vez que parte considerável do transporte marítimo de longo prazo é realizada por empresas estrangeiras, se a atuação da Antaq ficasse restrita às empresas nacionais findaria por não cumprir integralmente o dever de controlar o transporte internacional de cargas a ela imposto pelo art. 46 da Lei 10.233/2001:

"Art. 46. As autorizações para prestação de serviços de transporte internacional de cargas obedecerão ao disposto nos tratados, convenções e outros instrumentos internacionais de que o Brasil é signatário, nos acordos entre os respectivos países e nas regulamentações complementares das Agências";

d) o art. 5º da Lei 9.432/1997, ao dizer que uma atividade é “aberta”, pretende dizer que ela é “permitida”, não que é um direito absoluto;

e) há diferença entre norma geral e abstrata, que permite a prática de determinada atividade, e a norma individual e concreta, que decorre do ato administrativo plenamente vinculado que verifica se as condições para exercício do direito estão presentes;

f) a autorização da Lei 9.432/1997 não implica que as autoridades públicas estejam proibidas de regular e fiscalizar aqueles que a exercem, para confirmar se o ordenamento jurídico está ou não sendo observado;

g) a título de exemplo, o art. 199 da CF dispõe que “A assistência à saúde é livre à iniciativa privada”, o que não quer dizer que a franquia outorgada pela Constituição seja tão ampla a ponto de dispensar a regulamentação e a fiscalização das empresas do setor pelo poder público;

h) a ausência de regulamentação e de efetiva fiscalização viola a soberania nacional; e

i) a rigidez das regras do Código Civil para autorização de funcionamento de empresa estrangeira no país demonstra que o Estado não deve temer estabelecer condições adequadas à defesa do interesse nacional, inclusive quando está em jogo o comércio internacional, do qual o transporte marítimo de longo curso é expressão eminente.

45. Finalizou a denúncia lembrando que a competitividade da logística brasileira depende sobremaneira das reduções de custos nas atividades marítimas e portuárias e exige uma regulação que observe os princípios da segurança jurídica - com respeito aos contratos – e da previsibilidade nas tarifas portuárias e preços (fretes e THC). No entanto, o governo federal, envolvido em uma crise fiscal e vítima de ineficiência, corrupção sistêmica e captura regulatória, permite custos de transações altos, que obstruem o desenvolvimento nacional. Seria necessário, assim, aumentar a competitividade da economia nacional e reduzir os abusivos custos logísticos, em especial na atividade portuária e no transporte marítimo internacional.

É o relatório.

## VOTO

Cuida-se de denúncia acerca das seguintes possíveis irregularidades: (i) aumento das tarifas praticadas no arrendamento portuário Libra Terminal Rio S.A. (Libra) sem homologação pela Antaq; (ii) cobrança da tarifa *Terminal Handling Charge* (THC) sem comprovação de seu caráter de ressarcimento; e (iii) omissão da Antaq na fiscalização e na regulação dos armadores estrangeiros. Foi solicitada medida cautelar para suspender os aumentos considerados abusivos.

2. Preliminarmente, conheço da denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade. No mérito, embora a SeinfraHidroFerrovia a tenha por procedente em parte, considero-a integralmente procedente, pelos motivos a seguir expostos.

**Aumento de tarifas no Terminal Libra sem homologação pela Antaq**

3. Segundo a denúncia, no dia 13/01/2014, a Libra Terminal Rio S.A. decidiu aumentar sua tabela pública de serviços sem passar pela homologação do órgão regulador (inciso VII do art. 27 da Lei 10.233/2001, c/c o art. 5º da Portaria 118/2002 do Ministério da Fazenda) e de forma abusiva, com elevações que chegaram a até 490%, muito acima da variação dos índices oficiais de preços.

4. Ao acatar a manifestação inicial da unidade técnica, deixei de conceder a cautelar pleiteada, eis que a Antaq, ao exercer seu controle de primeira ordem sobre os agentes regulados, já havia suspenso os aumentos e os havia limitado a 10%.

5. Entretanto, o denunciante afirmou que a atuação da Antaq teria sido parcial, uma vez que não determinou que a arrendatária devolvesse os valores cobrados a maior antes da suspensão e não multou a arrendatária. Além disso, a Agência teria deixado de abordar dois outros pontos, relativos à inclusão, na nova tabela, de: (i) progressividade na cobrança a partir do tempo de permanência da mercadoria no porto, o que não existia na tabela anterior; e (ii) duas novas cobranças de serviços.

6. No tocante ao ressarcimento dos valores pagos, a Antaq informou que está conduzindo processo administrativo sobre o assunto e afirmou que não há caso concreto de lesão, o que levou a SeinfraHidroFerrovia a considerar que não há ação a ser tomada por este Tribunal com respeito a este ponto.

7. Contudo, o autor complementou a denúncia com cópias de dois expedientes: (i) um, sem assinatura, encaminhado à Antaq em 28/11/2014, em que denuncia Libra por não ter ressarcido os valores recebidos a maior dos usuários durante a vigência da tabela suspensa pela Antaq; e (ii) outro, enviado a Libra em 01/09/2014, com AR, para solicitar a restituição dos mesmos valores.

8. Se a nova tabela instituída por Libra datava de 13.01.2014 e foi suspensa somente em 24.02.2014, é evidente que, nesse interregno, houve cobrança de valores reconhecidos como abusivos pela própria agência reguladora, que suspendeu os reajustes. Assim, a afirmação da Antaq de que não houve caso concreto de lesão merece explicações, pois somente faria sentido se o terminal tivesse permanecido desativado naquele período, o que, ao que consta, não ocorreu. É oportuno, portanto, que a Antaq encaminhe cópia do processo administrativo a que fez alusão, para que este Tribunal possa esclarecer de forma definitiva a questão. Deve a Agência, ainda: (i) informar a data em que entrou em vigor a tabela instituída em 13.01.2014; (ii) encaminhar a lista de todos os pagamentos efetuados pelos usuários na vigência daquela tabela; (iii) demonstrar o eventual ressarcimento, por Libra, de valores indevidamente cobrados no período.

9. Independentemente dessas informações adicionais, está, desde já, configurada a procedência dessa parte da denúncia, posto que houve instituição de novos valores de serviços por Libra sem que estes tivessem sido homologados ou comunicados antecipadamente à Antaq, como exige o art. 27, VII, da Lei 10.233/2001.

10. Quanto à possibilidade de aplicação de multa, cabe à Agência arbitrar e quantificar multas a partir da análise das infrações. Não pode o TCU determinar a apenação da arrendatária, o que caracterizaria ingerência na área de atuação do ente regulador.

11. No que toca à inclusão de novos serviços, segundo a instrução:

“(…) o autor da denúncia alega que foi adicionado de forma irregular ao Item A (Armazenagem de Importação), em Notas, a observação de que “Para cargas FCL desovadas para armazém (mudança de regime) será cobrado um adicional de 200% nos itens de armazenagem”, e, ao item F.4 (Do Pagamento), a observação “Gerenciamento de risco para carga captada: será cobrado 0,1% do valor declarado da mercadoria armazenada por período de armazenagem ou fração”. (peça 9, p. 20)

12. Concordo com a posterior afirmação da unidade técnica de que não foi trazido nenhum argumento econômico ou jurídico que demonstrasse a abusividade ou ilegalidade dessas novas regras. Contudo, também não foram apresentados estudos que confirmassem sua procedência. A Antaq limitou-se a informar que: (i) a inclusão de novos itens na tabela de preços é prerrogativa da arrendatária e não há ilegalidade nesse procedimento; e (ii) o item 5 da cláusula 21ª do contrato de arrendamento apenas ressalva que serviços não incluídos no respectivo contrato deverão ser submetidos a prévia aprovação da Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ.

13. No caso, a mencionada cláusula 21ª do contrato de arrendamento estipulou que a arrendatária poderia fixar livremente o preço de seus serviços, “(...) limitado este, todavia, ao preço máximo de referência de R\$ 71,20 (setenta e um reais e vinte centavos), por container movimentado/armazenado no Terminal, nos termos definidos neste contrato.”. Fixou também, em seu item 5, que os preços de outros serviços a serem prestados pela arrendatária não previstos no contrato deveriam ser “(...) submetidos à prévia aprovação da CDRJ, por proposta da arrendatária, devidamente justificados – de modo a ficar assegurada a modicidade dos preços -, e homologados pelo Conselho de Autoridade Portuária- CAP.” (p. 18, peça 5)

14. Assim, o contrato de arrendamento demanda três condições para que a arrendatária passe a cobrar por um novo serviço: (i) prévia aprovação da CDRJ; (ii) justificativa que assegure a modicidade tarifária; e (iii) homologação pelo CAP. Contudo, a Antaq não foi capaz de demonstrar nos autos, mesmo após questionada pelo TCU em duas diferentes oportunidades (peças 21, p.1, e 55, p.1), o cumprimento de nenhuma dessas três condições contratuais.

15. Por tal motivo, acompanho a proposta de determinação à Antaq para que informe ao TCU, em 15 dias, de forma fundamentada e acompanhada de evidências, se a cobrança de novos serviços previstos nos itens A e F.4 da tabela de preços da Libra Terminal Rio S.A., de 25/2/2014, está em conformidade com todas as exigências do item 5 da Cláusula 21ª do contrato de concessão e, caso haja irregularidades, determine a suspensão das respectivas cobranças, após ouvida a interessada.

16. Quanto à alegação de que a arrendatária aplicou de forma incorreta a diferença de 10% entre faixas de preços para progressividade de tarifas, de acordo com o tempo de estadia da carga no porto, corroboro o entendimento da SeinfraHidroFerrovia de que o limite entre diferentes faixas de cobrança, conforme o tempo de armazenagem, não se confunde com o valor de reajuste do preço inicial. Entretanto, como a unidade técnica ressaltou, a estipulação desse limite de 10% entre as faixas não encontra amparo em nenhum fundamento técnico demonstrado nos autos.

17. Como frisado pela SeinfraHidroFerrovia, em um regime de liberdade tarifária, em que o regulador intervém apenas para coibir abusos e condutas anticompetitivas, é esperado que a tomada de decisão seja embasada em fundamentos técnicos, que justifiquem a escolha regulatória. Caso contrário, incorre-se em dois riscos: (i) o de prejudicar de forma indevida o arrendatário, se o valor for incorretamente minimizado, ou (ii) o de não proteger o usuário, caso o valor seja demasiadamente elevado.

18. Como, em data anterior ao fato ora examinado, este Tribunal já alertou os órgãos reguladores do setor portuário sobre a importância de uma fundamentação técnica e consistente para a tomada de decisão em política tarifária, além de haver determinação específica para que “os critérios utilizados para fundamentação da política tarifária de cada arrendamento” sejam explicitados nos estudos de viabilidade (item 9.5 do acórdão 1.077/2015-Plenário), acompanho a proposta de que seja cientificado o regulador sobre a impropriedade detectada, de forma que não se repita ela no futuro.

19. Sublinho que apoio a premissa de que a liberação dos espaços portuários é necessária à melhoria do fluxo operacional dos terminais e pode, ao menos em parte, amparar a progressividade de tarifa, de forma a induzir nos usuários o desejado comportamento de retirar as mercadorias do porto no mais breve espaço de tempo possível.

20. Ocorre que essa política somente será válida se os prazos estipulados para cada faixa, notadamente para a primeira delas, definida em sete dias, forem viáveis e coerentes. Será esse intervalo compatível com o tempo demandado no porto para desembarço aduaneiro, fitossanitário e/ou outras exigências legais que requeiram a manutenção da mercadoria no local? Quais são os prazos médios para esses desembarços? Existe diferenciação de prazo de acordo com o tipo de carga? Existem dados que permitam apurar o prazo médio demandado no terminal para atuação e liberação das mercadorias pelos agentes públicos envolvidos nesse trabalho, por tipo de carga? A Antaq verificou o prazo médio para esses desembarços? Esses aspectos, que considero essenciais, não podem ser relegados pela Antaq.

21. A propósito do assunto, há no TC 008.930/2016-3, também de minha relatoria, informação de que “A Receita Federal do Brasil, na apresentação “Transparência nos Processos Aduaneiros”, maio de 2014 (RFB, 2014, disponível em: <http://www.procomex.com.br/2014/05/>), informou que o tempo médio de liberação de cargas containerizadas em Santos gira em torno de 15,5 dias para a importação. Para a exportação, a permanência seria de aproximadamente 6 dias”.

22. Essa informação reforça a necessidade de atuação mais efetiva da Antaq na verificação da razoabilidade dos prazos estabelecidos nas faixas definidas na tabela da Libra, sobretudo na primeira delas.

23. Dada a atenção que a questão merece, é pertinente determinar à Antaq que informe ao TCU, de forma fundamentada e acompanhada de evidências, se o prazo adotado para as faixas da cobrança das tarifas progressivas para os períodos de armazenagem previstos na Tabela de Serviços Básicos Libra Terminais Rio, objeto do Edital de Notificação de 24/2/2014, é compatível com os prazos demandados no porto para desembarço aduaneiro, fitossanitário e/ou outras exigências legais que demandam a manutenção da mercadoria no local e se está em conformidade com os requisitos do item 5 da Cláusula 21ª do contrato de concessão e com a equação econômico-financeira do respectivo contrato.

#### **Cobrança da THC sem comprovação de seu caráter ressarcitório**

24. A THC - Terminal Handling Charge ou Taxa de Movimentação no Terminal - é o valor cobrado pelo serviço de movimentação de cargas entre o portão do terminal e o costado da embarcação (na exportação) ou o inverso (na importação), incluída a guarda transitória das cargas até o momento do embarque.

25. Essa taxa é regulada pela Resolução Antaq 2.389/2012, que estipulou que esse valor poderá ser cobrado pela empresa de navegação diretamente do usuário, a título de ressarcimento das despesas assumidas com a movimentação de cargas para o operador portuário.

26. A denúncia alegou que, na prática, o valor cobrado dos usuários pelos armadores, a título de THC, não se restringe ao montante necessário para ressarcir os pelos despesas assumidas com a movimentação das cargas para o operador portuário, de forma que os armadores estariam obtendo receitas indevidas com a cobrança da referida tarifa, em desrespeito à resolução há pouco mencionada,

que fixou o caráter ressarcitório da THC (peça 5, p. 78-107). Reclamou o autor, ainda, da falta de atuação da agência em regular e fiscalizar, o que possibilita combinação de preços entre o armador e o terminal que pode elevar artificialmente o valor da THC. Afirmou também que a THC tem natureza de preço público e deveria ser cobrada diretamente dos usuários pelos terminais portuários, e não pelos armadores.

27. O denunciante tem razão neste ponto. A Antaq informou que não atuava no acompanhamento e estabelecimento dos preços máximos dos serviços executados pelos terminais arrendados, matéria inerente às autoridades portuárias. Contudo, a partir da edição da Lei 12.815/2013, foi-lhe concedida maior prerrogativa regulatória sobre os arrendatários e operadores portuários, o que lhe permitiu acompanhar, controlar e estabelecer diretrizes para esses atores. Como a Resolução 2.389/2012 estaria defasada, está em curso, na Gerência de Regulação Portuária – GRP, processo de análise e revisão daquele normativo (p. 36, peça 27). Tal informação data de 04/04/2014.

28. Nesse ponto, tenho que concordar com o denunciante que a Antaq não controlou o ressarcimento e não homologou as cobranças da THC, o que pode ter causado prejuízos aos usuários, que ficaram sem a proteção da Agência Reguladora.

29. A Antaq autorizou os armadores a cobrarem a THC, mas não regulou essa relação, o que permitiu a livre cobrança dos usuários brasileiros de mais um custo. Corroboro o entendimento da unidade técnica de que a permissão dada pela Antaq para cobrança da THC às empresas de navegação comprometeu a fiscalização pela Agência da correção dos valores cobrados, o que ameaça um dos pilares da lei de concessão, a garantia da modicidade tarifária.

30. Não foi demonstrado que há controle sobre os valores que os usuários pagam aos armadores, assim como sobre os valores que os armadores ressarcem aos terminais. Segundo a denúncia, hoje existem mais de vinte valores diferentes de THC e não há como reduzir custos portuários sem regular os serviços do armador.

31. A Antaq não apresentou os estudos feitos para atestar a modicidade tarifária nas THC cobradas dos usuários brasileiros, conforme determina a Lei 10.233/2001. Não foi comparado o que é cobrado no Brasil com os demais portos do mundo, o que permitiria à Antaq estabelecer um teto para os serviços portuários. É imprescindível, portanto, que haja um estudo técnico fundamentado, que reproduza a realidade da THC e seu impacto regulatório. E, principalmente, não há observância do princípio da publicidade, uma vez que os concessionários não informam a composição dos custos da THC aos usuários, sob a alegação de sigilo dos contratos firmados com os armadores.

32. Com base na quantidade de contêineres movimentados nos portos brasileiros apontada no Anuário Estatístico 2013 da Antaq, o denunciante calculou que, em 2013, o Brasil pagou cerca de R\$ 6 bilhões a título de THC aos armadores. Tal montante atesta a importância dessa cobrança na economia nacional e seus reflexos sobre a competitividade dos produtos brasileiros.

33. Após ter sido instada por este Tribunal, por mais de uma vez, a se manifestar sobre o assunto, a Antaq limitou-se a afirmar, em 2014, que a Resolução 2.389/2012 estava em revisão. No entanto, passados dois anos, nem se comprovou o avanço daqueles estudos, nem foi identificada, em consulta realizada ao sítio eletrônico da Agência em abril de 2016, a realização de qualquer audiência pública com a finalidade de revisar aquele normativo.

34. Chamou atenção, igualmente, o fato de a Antaq nem haver contraditado a afirmação de que não realiza o controle e a fiscalização inerentes à cobrança dessa taxa, nem haver encaminhado documentos que demonstrasse como atua nessa área. Na verdade, a Agência não foi capaz sequer de comprovar que o valor cobrado dos usuários refere-se a ressarcimento, nos moldes por ela regulados e verificados por meio de fiscalização. Penso estar caracterizada, assim, a cobrança da THC sem demonstração de seu caráter de ressarcimento, nos termos da Resolução 2.389/2012.

35. A SeinfraHidroFerrovia entendeu que não haveria nada a ser feito pelo TCU com respeito a este ponto. Ora, é claro que não cabe a este Tribunal substituir-se à Agência. Contudo, compete-lhe cobrar a atuação do ente regulador de acordo com o marco legal e regulamentar que a disciplina. Uma agência que ou não regula ou desempenha tal atividade de forma deficiente é incapaz de incentivar a eficiência e de neutralizar a assimetria de informação existente entre os diferentes atores, de forma a harmonizar e arbitrar interesses. O TCU não pode definir qual deve ser a solução do problema, mas deve exigir que o regulador defina soluções para problemas de sua competência.

36. Nesse sentido, cabe expedir determinações à Antaq para que, no exercício de seu poder regulamentar e fiscalizatório, expeça orientação, nos termos do art.3º da Resolução 2.389/2012, para assegurar que a THC só seja paga ao armador mediante comprovação dos custos efetivamente incorridos pelo operador portuário (e.g., mediante nota fiscal), que devem ser compatíveis com as receitas previstas para essa atividade no contrato de concessão.

37. Deve a Agência, ainda, em atenção ao princípio da publicidade, regular a atuação de todos os concessionários e arrendatários, de forma a exigir a necessária divulgação, aos usuários, da composição dos custos da THC e de todos os itens da Cesta de Serviços. Por fim, é necessário que a Antaq apresente um plano de ação que defina procedimentos para fiscalização da cobrança da THC e controle desse ressarcimento, conforme determinado pela Resolução 2.389/2012, até entrada em vigor de novo regulamento. A denúncia é procedente, portanto, também quanto a este item.

#### **Omissão da Antaq na fiscalização e na regulação dos armadores estrangeiros**

38. Essa parte da denúncia diz respeito à possível omissão da Antaq na fiscalização e na regulação dos armadores estrangeiros, caracterizada: (i) pela ausência de outorga de autorização aos armadores estrangeiros; (ii) pela ausência de normativos que regulem a prestação e/ou punam condutas abusivas; e (iii) pela própria falta de conhecimento, dados e informações acerca do mercado de fretes por parte da Agência, de forma a detectar conluios e abusos de cobranças de fretes, THCs e extra-fretes dos usuários brasileiros.

39. No que toca à necessidade legal de outorga de autorização para armadores estrangeiros, a SeinfraHidroFerrovia entendeu que as Leis 9.432/1997 e 10.233/2001 permitem concluir pela ausência de exigência de outorga na exploração da navegação de longo curso. Contudo, corroboro o entendimento exposto na denúncia de que também não há impedimento legal para exigência de outorgas de autorização pela Antaq para armadores estrangeiros atuarem em portos nacionais.

40. O art. 178 da Constituição Federal estipulou que a ordenação do transporte internacional deverá observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade, sem mencionar a necessidade ou não de outorga de autorização.

41. Tem razão o denunciante ao afirmar que o art. 5º da Lei 9.432/1997 – lei específica - não implica liberdade total, mas apenas permissão para a prática da atividade da navegação de longo curso por armador estrangeiro em águas nacionais.

42. O mencionado dispositivo legal estipula que:

“Art. 5º A operação ou exploração do transporte de mercadorias na navegação de longo curso é aberta aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações de todos os países, observados os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.”

43. A partir dessa autorização legal, há necessidade de se verificar, caso a caso, se as empresas de navegação estrangeiras estão enquadradas nos acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade – norma individual e concreta que verifica se as condições para exercício do direito estão presentes. Aqui, há necessidade de um ato administrativo que ateste essa condição constitucional

e legal, que, no caso, pode ser a outorga de autorização ou outro expediente que cumpra essa finalidade.

44. Noto que a Lei 9.432/1997, ao ordenar o transporte aquaviário no país, estabeleceu que se aplica ela aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações estrangeiras, **quando amparados por acordos firmados pela União** (inciso III do art. 1º). Logo, só se encontram em condição de legalidade essas empresas e armadores.

45. Ora, se existem acordos bilaterais firmados apenas com 13 países e se são 34 as bandeiras dos navios que operam nos portos brasileiros, como afirmou a denúncia, resta claro que o marco jurídico da matéria não está sendo observado pela agência reguladora e que várias embarcações estão navegando em condição de ilegalidade. Isso acarreta a necessidade de a Antaq adotar procedimentos que façam valer os comandos constitucional e legal.

46. Embora tenha reconhecido que a ausência de exigência de outorga não implica ausência de competência para regular, controlar e fiscalizar esses armadores, a Antaq esclareceu que atua sob demanda (denúncias), oportunidade em que analisa o fato e aplica as punições que entende pertinentes. Entretanto, não trouxe aos autos nenhum documento que demonstrasse uma atuação ativa e efetiva.

47. Ao mesmo tempo, a denúncia apontou uma série de medidas que não estariam sendo adotadas pela Antaq, como: (i) controle sobre quais e quantos são os armadores que exploram nossa navegação de longo curso; (ii) verificação de quais portos são escalados no Brasil e no exterior; (iii) verificação das rotações das viagens, transbordos nacionais e internacionais; (iv) verificação de tempos de trânsito das mercadorias entre portos; (v) estudos comparativos internacionais sobre a discrepância/pertinência dos preços de fretes, THCs e extra-fretes cobrados dos usuários brasileiros; (vi) estudos sobre compatibilidade e razoabilidade dos preços cobrados; e (vii) estudos para verificar se há combinação de preços e conluio entre armadores, como fazem as agências reguladoras de outros países.

48. É preocupante a afirmativa do denunciante de que os armadores estrangeiros têm total liberdade de arrolar os portos brasileiros em que irão atracar, mesmo quando cometem abusos aos usuários e terminais. Entre os abusos relatados – e não contestados pela Antaq – está o de que eles se acharam no direito de deixar, por mais de 300 vezes, os usuários brasileiros sem atendimento (“omissão” de portos). Usuários também se queixam de cancelamento de escalas, o que significa que nossos exportadores e importadores literalmente ficaram sem embarcar ou desembarcar suas mercadorias nos termos contratados, arcando com as sobretaxas relativas à permanência da carga nos portos e a seu armazenamento, além de descumprimento de prazos com fornecedores e compradores. É plenamente possível que isso derive do fato de não haver legislação no Brasil que puna armadores estrangeiros nesses casos, como afirmou o denunciante. Assim, entre omitir escalas aqui e em outro país mais regulado, acabam eles por decidir omitir nossos portos, com prejuízos aos importadores e exportadores brasileiros.

49. Causa estranheza também o fato de a Antaq não ter apresentado um ordenamento da navegação de longo curso explorada por empresas estrangeiras de navegação no país. A Agência não demonstrou que sabe quais empresas regulares fazem parte desse ordenamento da navegação de longo curso, quais suas respectivas nacionalidades e bandeiras e quais rotas elas exploram.

50. Não demonstrou a Antaq, igualmente, que faz estudo aprofundado das demandas dos exportadores e importadores brasileiros para organizar o tráfego do longo curso ou que tem esse tráfego catalogado e registrado. Com pesar, tenho que admitir que, nas diversas oportunidades que a Agência teve para se manifestar nestes autos, não conseguiu demonstrar que está havendo a regulação de direito e de fato sobre os armadores estrangeiros.

51. Restou evidente a omissão total da Agência na regulação desse tipo de transporte, sob a principal alegação de temor de afastar tais atores. Ora, o país não pode estar à mercê desse sentimento, já que não foi apresentado um estudo sério que fundamentasse tal preocupação. Como ressaltou o denunciante, o mercado brasileiro envolve todos os negócios desses armadores na América do Sul, Central e parte do Norte. É evidente que, se a Antaq estabelecesse rotas e as autorizasse de acordo com os interesses do país, tal outorga de autorização se tornaria um ativo para armadores estrangeiros. Sem dúvida, o governo precisa aumentar a competitividade da sua economia e reduzir os abusivos custos logísticos, e a Antaq tem um papel fundamental nesse desiderato.

52. Diante desse fato, considero procedente a denúncia. Como se trata de matéria tão séria e sensível para o desenvolvimento do país, é extremamente importante que se exija da Antaq um plano de ação para regular a navegação de longo curso nos portos brasileiros, alcançando, por exemplo: (i) registro de armadores estrangeiros; (ii) registro de preços de frete, THC, extra-frete e outros; (iii) estudos comparativos de rotas e preços praticados pelos armadores estrangeiros; e (iv) normatização de punição para omissões injustificadas de portos, entre outras ações consideradas pertinentes pela Antaq.

53. Quanto à ausência de normativos que regulem a prestação dos serviços e/ou punam condutas abusivas, foi informado pela Antaq que, em 2015, foram aplicadas **as primeiras** sanções pela Diretoria Colegiada da Agência contra operadores portuários que estão desrespeitando os ditames da Resolução 2.389/2012 com a cobrança de rolagem de carga aos exportadores quando da omissão de embarcações aos terminais, conduta vedada pelo citado normativo (p. 3, peça 61).

54. Essa informação confirma as afirmativas do autor da denúncia de que a atuação da agência restringe-se aos operadores portuários/arrendatários, mas não se estende aos armadores que omitem escalas e prejudicam os usuários. Também não foram apresentadas normas que regulem essa omissão.

55. Finalmente, por oportuno, considero pertinente que se junte cópia desta deliberação ao TC-014.624/2014-1, que trata da auditoria operacional em que se discute a legalidade da cobrança da THC2.

Posto isso, acompanho parcialmente a unidade técnica e voto porque o Tribunal adote a deliberação que submeto a sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de junho de 2016.

ANA ARRAES  
Relatora

## ACÓRDÃO Nº 1439/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.662/2014-8.
2. Grupo I – Classe VII – Denúncia.
3. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
4. Unidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovia).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia, com solicitação de medida cautelar, acerca das seguintes possíveis irregularidades: (i) aumento abusivo, sem homologação pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), das tarifas praticadas no arrendamento portuário Libra Terminal Rio S.A. (Libra); (ii) cobrança da tarifa Terminal Handling Charge (THC) sem comprovação de seu caráter de ressarcimento; e (iii) omissão da Antaq na fiscalização e na regulação da atuação dos armadores estrangeiros.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária reservada do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 43, inciso I, 53, 54 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 234, 235 e 250 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da presente denúncia e considerá-la procedente;

9.2. dar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários ciência de que a definição do limite de 10% entre as faixas dos valores cobrados pela Libra Terminal Rio S.A. para os períodos de armazenagem previstos no Edital de Notificação de 24/2/2014, sem fundamentação técnica adequada e suficiente, que considere os custos e benefícios da decisão, pode acarretar impactos negativos para o mercado regulado, tanto para arrendatários quanto para usuários;

9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que:

9.3.1. informe a este Tribunal, em 15 (quinze) dias, de forma fundamentada e acompanhada de evidências:

9.3.1.1. se a cobrança de novos serviços previstos nos itens A e F.4 da tabela de preços da Libra Terminal Rio S.A., de 25/2/2014, está em conformidade com todas as exigências estipuladas no item 5 da Cláusula Vigésima-Primeira do Contrato de Concessão, e, caso encontre irregularidades, determine a suspensão das referidas cobranças, após ouvida a interessada;

9.3.1.2. se o prazo adotado para as faixas da cobrança das tarifas progressivas para os períodos de armazenagem previstos no Edital de Notificação de 24/2/2014: (i) é compatível com os prazos demandados no porto para desembarço aduaneiro, fitossanitário e/ou outras exigências legais que preveem a manutenção da mercadoria no local; e (ii) está em conformidade com as exigências do item 5 da Cláusula Vigésima-Primeira do Contrato de Concessão e com a equação econômico-financeira da concessão, e, caso encontre irregularidades, determine as correções necessárias, após ouvida a interessada;

9.3.2. nos termos do art. 170, incisos I e V, da Constituição Federal, c/c art. 3º da Resolução 2.389/2012 e no exercício de seu poder regulamentar e fiscalizatório, expeça orientação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para assegurar que a THC só seja paga ao armador mediante comprovação dos custos efetivamente incorridos pelo operador portuário, observada a necessária compatibilidade entre receitas previstas para essa atividade no contrato de concessão, até a entrada em vigor de novo regulamento;

9.3.3. em obediência ao princípio da publicidade, regule a atuação de todos os concessionários e arrendatários, de forma a exigir a necessária divulgação, aos usuários, da composição dos custos da THC e de todos os itens da Cesta de Serviços, incluída nessa regulamentação a descrição, por meio de normativo próprio, de todos os serviços cobertos, e informe ao Tribunal acerca do cumprimento desta determinação no prazo de 90 (noventa) dias;

9.3.4. com fundamento no art. 178 da Constituição Federal e no art. 1º, III, da Lei 9.432/1997, institua, em 90 (noventa) dias, procedimento que ateste e assegure que as empresas de navegação estrangeiras que atendem aos portos brasileiros estão enquadradas nos acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade, por meio de outorga de autorização ou outro ato administrativo com esse fim, dando ampla publicidade acerca dos países que atendem as condições constitucionais e legais;

9.3.5. com fulcro no art. 20, II, alínea “b”, da Lei 10.233/2001 e no princípio da promoção do desenvolvimento econômico e social previsto no art. 11 da mesma lei, apresente, em 90 (noventa) dias, plano de ação voltado à regulação, ordenação e supervisão da navegação de longo curso nos portos brasileiros, de forma a permitir o controle dessa atividade, contemplando, dentre outras questões que considere pertinentes: o registro de armadores estrangeiros; o registro de preços de frete, extra-frete e demais serviços; estudos comparativos de rotas e preços praticados pelos armadores estrangeiros; e normas para aplicação de sanção aos armadores estrangeiros em caso de omissões injustificadas de portos;

9.3.6. em 180 (cento e oitenta) dias, realize estudos, inclusive comparativos com portos estrangeiros, para atestar a modicidade tarifária nas THCs cobradas dos usuários brasileiros, nos termos do art. 27, inciso II, da Lei 10.233/2001, de forma a permitir o estabelecimento de teto para esses serviços portuários;

9.3.7. em 15 (quinze) dias, encaminhe cópia do processo administrativo que tratou da nova tabela adotada pelo arrendamento portuário Libra Terminal Rio S.A. (Libra), de 13/01/2014, informe se havia prazo para entrada em vigor daquela tabela, remeta a lista dos usuários que pagaram os valores abusivos, caso sua vigência tenha se iniciado no próprio dia 13.01.2014, e informe se houve algum ressarcimento por valores eventualmente pagos na vigência dessa tabela;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao denunciante e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro (procedimentos administrativos 1.30.001.000414/2014-48 e 1.17.003.000083/2011-15);

9.5. cancelar o sigilo dos autos;

9.6. juntar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentaram, ao TC- 014.624/2014-1, para subsidiar seu exame; e

9.7. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária – SeinfraHidroFerrovia que monitore o cumprimento desta deliberação.

10. Ata nº 16/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/6/2016 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1439-16/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral