

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 024.768/2017-0 [Aposos: TC 006.906/2018-4, TC 011.725/2018-4]

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAR OS PRINCIPAIS PONTOS DE INEFICIÊNCIA NOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS, QUE RESULTAM EM AUMENTO DE CUSTO E DE TEMPO NO TRÂMITE DA CARGA. DELIMITAÇÃO DO ESCOPO À ATUAÇÃO DA ANVISA NA EMISSÃO DE LICENÇA IMPORTAÇÃO, DAS COMPANHIAS DOCAS NO PROVIMENTO DE INFRAESTRUTURA PARA OS PORTOS E À REGULAÇÃO DA ANTAQ NA ANÁLISE DE ABUSIVIDADE DE PREÇOS E TARIFAS COBRADOS DOS USUÁRIOS. OPORTUNIDADES DE MELHORIA IDENTIFICADAS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria operacional coordenada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia), com a participação das Secretarias de Controle Externo nos Estados de São Paulo, Pará, Santa Catarina e Rio de Janeiro, com o objetivo verificar os gargalos que impactam a eficiência dos portos.

2. Os trabalhos de campo abarcaram o período de agosto a dezembro de 2017, tendo sido delimitado como escopo da fiscalização os seguintes aspectos: atuação das Companhias Docas no provimento de infraestrutura pública dos portos organizados; processo de emissão de Licença de Importação por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); e regulação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) sobre terminais portuários na importação e exportação de contêineres.

3. Adoto como relatório, com os ajustes que considero pertinentes e destaques do original, o relatório de auditoria produzido pela equipe de fiscalização (peça 123), que contou com a anuência do corpo diretivo da secretaria especializada (peças 124-125):

“INTRODUÇÃO

Objetivo e escopo da auditoria

1. Por meio de processo de planejamento operacional da SeinfraPortoFerrovia, que envolveu a identificação de situações-problema no transporte aquaviário e ferroviário, foram definidas catorze ações relevantes de fiscalização para o período de 2017 a 2022, entre as quais se encontra esta auditoria operacional para avaliar os principais gargalos à eficiência portuária.

2. Para conhecimento dos principais problemas que afligem o setor portuário, foram realizadas entrevistas abertas com gestores de diversos órgãos e entidades privadas. Assim, foram colhidas opiniões da Secretaria Nacional de Portos do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (SNP/MTPA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa),

Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP), Associação Brasileira dos Terminais e Recintos Alfandegados (ABTRA), Sindicato dos Operadores Portuários do Estado de São Paulo (Sopesp) e ainda associações de usuários dos portos do Rio de Janeiro e da Bahia (Usuport-RJ e Usuport-BA).

3. Após a realização de entrevistas com atores do setor e leitura de extensa bibliografia, percebeu-se que muitos problemas apontados diziam respeito a ineficiências que resultavam em aumento no tempo e no custo para o usuário dos portos (importador e exportador) no trâmite da carga. Verificou-se que essas ineficiências não diziam respeito apenas ao terminal portuário, mas a todo o trâmite que acontece nos portos, desde a chegada do navio até o desembarço completo da carga, no caso da importação; e na chegada da carga no porto até o embarque desta, no caso da exportação.

4. Dentre os atores que atuam na liberação das cargas, verificou-se que a Anvisa era o que mais demorava, chegando a até trinta dias para emitir a Licença de Importação (LI). Verificou-se que a emissão dessa licença para produtos sujeitos à vigilância sanitária não era automática, sendo necessária a presença de determinados produtos em território nacional para o desembarço, situação que foi modificada recentemente com a edição da Resolução-RDC 208, de 5 de janeiro de 2018.

5. As entrevistas também indicaram problemas na gestão das autoridades portuárias (AP). Os gestores relataram insuficiência financeira das companhias docas, falhas na gestão, existência de passivos financeiros que impedem ou limitam a gestão da AP, elevada rotatividade e ingerências políticas na seleção de dirigentes. Considerou-se que esses problemas geravam ineficiência por travarem investimentos de infraestrutura e custeio necessários à operação portuária.

6. Importante destacar que a paralisação de investimentos e o rodízio de gestores, por não modernizarem o porto e os terminais, acarretam maior tempo ou maior custo para realização das atividades sob responsabilidade das APs, em comparação com portos internacionais de referência. Assim, por causar ineficiências em tempo e custo, a gestão das autoridades portuárias foi incluída no escopo da presente auditoria.

7. Incluiu-se ainda no escopo desta auditoria a insuficiência de profundidade dos canais de acesso aos portos brasileiros, em razão de problemas na realização de dragagem de aprofundamento e de manutenção pela Secretaria Nacional de Portos e Cias Docas. Foi apontada pela quase totalidade dos atores entrevistados como um relevante gargalo que prejudica a eficiência dos portos.

8. Esta questão impacta diretamente o preço do frete cobrado do usuário pelos armadores, encarecendo o transporte que tenha o Brasil como destino ou origem e, com isso, aumentando o chamado custo Brasil. Como exemplo, a falta de dragagem do Porto de Santos em 2017, o maior da América Latina e responsável por quase 30% da exportação brasileira, limitou a capacidade de carga por viagem dos navios de maior porte (<http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/porto%26mar/porto-de-santos-reduz-profundidade-e-limite-de-seu-calado-operacional/?cHash=baa76808f8bd68b84381ba65fa6feae8>).

9. Segundo dados do Sindicato das Agências de Navegação Marítima do Estado de São Paulo - Sindamar (<http://www.sindamar.com.br/?p=6691>), a cada centímetro a menos de calado permitido, deixa-se de embarcar entre sete e oito contêineres. Com a redução de 100cm em julho de 2017, isso representou uma perda de carregamento de até 720 contêineres ou cinco mil toneladas de carga por viagem.

10. Por fim, usuários dos portos apontam que terminais, armadores e operadores portuários conseguem praticar, em razão de falhas na atuação da Antaq, preços e taxas extras contra os usuários, mesmo que estes não tenham dado causa à cobrança, ou até cobranças de valores desassociados ao serviço prestado, impactando o custo final da importação da carga.

11. Quanto à dimensão custo, não obstante a relevância da questão, não foram encontrados indicadores financeiros nacionais relativos ao custo de movimentação de contêineres, que poderiam servir para medir e comparar a competitividade dos portos no país.

12. Em razão dessa lacuna, considerou-se como conceito de custo ineficiente aquele relacionado a serviço não solicitado pelo usuário. Nesse sentido, são vários os exemplos: armazenagem (além da que já é paga no bojo do *Terminal Handling Charge* -THC, a taxa de movimentação paga pelo usuário importador/exportador ao armador, nos terminais, em razão de demora dos órgãos anuentes em suas atividades de fiscalização); *demurrage* (sobrestadia) do navio e do contêiner (em razão de demora na autorização da entrada no porto, na operação portuária etc.); taxas extrafrete (*surcharges*), cobradas pelo armador ao terminal e repassadas ao usuário para liberação da carga, tais como taxa de pirataria e de risco de guerra; cobranças pelo terminal por serviços não contemplados no *Box Rate*, a exemplo do THC2 e levante de contêiner.

13. Entende-se que essa problemática pode estar relacionada com a ausência de uma atuação regulatória mais assertiva, capaz de induzir a eficiência na atuação dos agentes prestadores de serviços como armadores, terminais e operadores. Por essa razão, considerou-se no escopo deste trabalho a atuação da Antaq para assegurar os direitos dos usuários, no que tange à abusividade de preços.

14. Ante o exposto, a presente auditoria tem por objetivo avaliar gargalos que impactam a eficiência dos portos públicos organizados e que envolvam os seguintes macro temas: i) atuação da Antaq no que diz respeito à avaliação da abusividade de preços no segmento de contêiner; ii) dificuldades de gestão das autoridades portuárias; e iii) morosidade na emissão da Licença de Importação pela Anvisa. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Figura 3 - Objetivo e questões de auditoria

Objetivo: Avaliar gargalos que impactam a eficiência de portos públicos, com o intuito de identificar oportunidades de redução de tempo de liberação de cargas e de custo para o usuário, com relação à atuação das Autoridades Portuárias (AP), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Questão 1: em que medida a Antaq atua para assegurar os direitos dos usuários no que tange a evitar a abusividade de preços no segmento de contêiner?

Questão 2: Quais as principais deficiências na gestão das autoridades portuárias que afetam a eficiência operacional dos portos e o que tem sido feito para resolver?

- a) em que medida as autoridades portuárias têm atuado para resolver os problemas operacionais de terminais/operadores/usuários?
- b) A atuação das autoridades portuárias assegura a manutenção da geometria dos canais marítimos de acesso aos portos e dos berços?

Questão 3: em que medida os procedimentos adotados pela Anvisa impactam o prazo de emissão da Licença de Importação nos portos?

Metodologia

15. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal e com observância ao Manual de Auditoria Operacional. A equipe de auditoria foi composta por integrantes da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária, da Secretaria de Fiscalização de Saúde e das unidades regionais do TCU nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pará e Santa Catarina.

16. Na fase de planejamento foram realizadas, primeiramente, pesquisas na legislação, na jurisprudência, na bibliografia e em artigos ou trabalhos técnicos publicados na imprensa ou disponíveis na internet.

17. Em sequência, foram realizadas entrevistas com gestores da Secretaria Nacional de Portos do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, da Anvisa, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com representantes de associações de terminais (ABTP e Abtra), de operadores portuários (Sopesp) e de usuários de

portos (Usuport-RJ). Além disso, foi realizada uma visita ao Porto de Santos/SP para entrevista com o diretor presidente da Companhia Docas do Estado de São Paulo.

18. A partir das informações prestadas nas entrevistas, foram elaborados alguns instrumentos de diagnóstico, como análise de *stakeholders*, matriz *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT) e árvore de problemas. O desenvolvimento da auditoria contou com treinamento e apoio metodológico da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). A tutoria teve o objetivo de otimizar os recursos empregados na execução da auditoria operacional, bem como de mitigar riscos de auditoria.

19. A partir dos métodos e técnicas utilizados, foi elaborada a matriz de planejamento contendo as três questões de auditoria já apresentadas, as quais procuram avaliar ineficiências que resultam em aumento no tempo e no custo para o usuário dos portos.

20. Para validação da matriz de planejamento, a equipe de auditoria realizou painel de referência interno, com representantes das unidades técnicas do TCU participantes do trabalho, incluindo representante do gabinete do Exmo. Ministro-Relator, e ainda painel de referência externo, em 20/10/2017, com especialistas e gestores envolvidos no modal de transporte marítimo. Participaram desse painel diversos órgãos e entidades representativas do setor, como a Fenop, ABTP, Sopesp, Conapra, Usuport-RJ, Usuport-BA, Codesp, CDP, MTPA, Anvisa e Antaq.

21. Ainda no planejamento, a equipe elaborou a matriz de critérios para avaliação dos objetos selecionados, a partir de critérios legais e normativos, análise de bibliografia especializada, bem como de boas práticas de gerenciamento.

22. Na fase de execução da auditoria foram enviados ofícios de requisição aos órgãos e entidades envolvidos, bem como aplicação de questionários e entrevistas aos usuários, terminais e operadores. A fase de execução contou com teste-piloto no Porto de Santos/SP, com o objetivo de testar os instrumentos de coleta de dados quanto à garantia de obtenção de informações relevantes e suficientes para responder às questões de auditoria. O teste também teve o objetivo de nivelar o conhecimento dos auditores que participaram da fiscalização, haja vista serem de diversas Unidades do Tribunal. Com o sucesso da fiscalização no Porto de Santos/SP, foram realizadas visitas aos portos do Rio de Janeiro/RJ, Itajaí/SC, Belém, Miramar, Outeiros e Vila do Conde, no Pará.

23. A partir de análise das respostas recebidas e de entrevistas realizadas nos portos, a equipe elaborou a matriz de achados e realizou painel de referência externo, em 2/2/2018, a fim de obter a validação do trabalho realizado. Participaram desse painel diversos órgãos e entidades representativas do setor, como a Fenop, ABTP, Sopesp, Conapra, Usuport-RJ, Usuport-BA, Codesp, Cecafé, MTPA, CGU e Anvisa.

Visão Geral

Sistema Portuário Nacional

24. O marco regulatório do setor é a Lei 12.815, de 5 de junho de 2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Com o objetivo de contextualizar o leitor, apresenta-se a Figura 4 com o arranjo institucional simplificado do sistema portuário, com as modificações mais recentes, oriundas da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016.

25. Com a reestruturação, o Ministério dos Transportes foi transformado em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), que assumiu as competências da extinta Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP). Importante ressaltar que existem outras instituições e entidades que participam do sistema, as quais serão oportunamente apresentadas ao longo deste relatório.

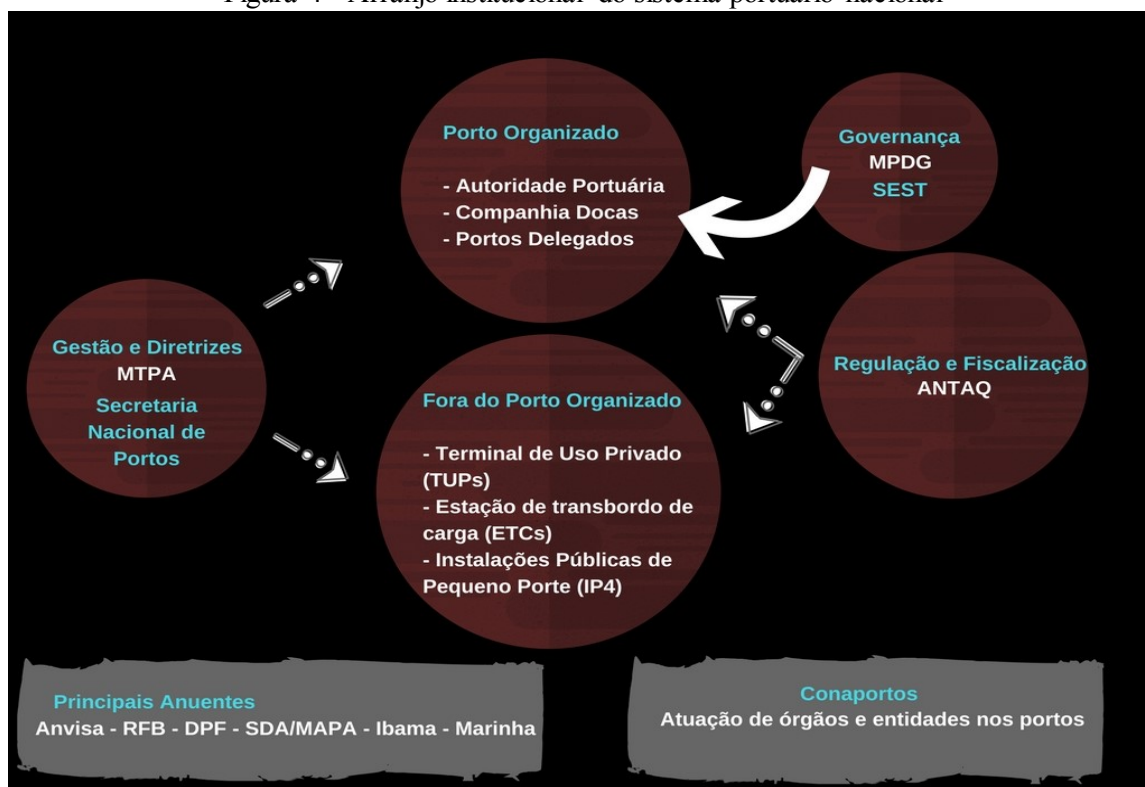
26. Consoante o art. 2º da Lei 12.815/2013, o porto organizado é definido como bem público construído e aparelhado para atender às necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações

portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária. A área do porto organizado é delimitada por ato do Poder Executivo e compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto.

27. As instalações portuárias podem estar dentro do porto organizado e administradas por companhias docas ou delegados a estados/municípios, como será visto mais adiante, ou ainda situadas fora da área do porto organizado, como as instalações portuárias públicas de pequeno porte (IP4), os terminais de uso privado (TUPs) e estações de transbordo de carga (ETC), quando serão exploradas mediante autorização.

28. Em síntese, a Secretaria Nacional de Portos (SNP/MTPA) é responsável pela formulação de políticas públicas para o setor, enquanto a regulação e a fiscalização estão a cargo da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Compete às autoridades portuárias a administração dos portos públicos organizados, tarefa realizada diretamente pela União, por intermédio de suas companhias docas, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado (art. 17 da Lei 12.815/2013). As estações de transbordo de carga e os terminais de uso privado são autorizados pela Antaq (arts. 8º e 9º da Lei 12.815/2013).

Figura 4 - Arranjo institucional do sistema portuário nacional



Fonte: Elaborado pela SeinfraPortoFerrovia

29. Por se tratarem as Companhias Docas de sociedades de economia mista com capital da União, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), por intermédio da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MPDG), elabora o Programa de Dispendios Globais (PDG) e a proposta do Orçamento de Investimentos (OI), a gestão dos Conselheiros de Administração representantes da União, o acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras, bem como se manifesta sobre os pleitos dessas empresas, no que se refere à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência e no quantitativo de empregados.

30. Diversos órgãos públicos também participam do comércio exterior como anuentes, ou seja, participam do processo concordando ou discordando do ingresso de mercadorias. São exemplos a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a Anvisa e a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Interviente é uma designação genérica que abrange todos os que detêm relação direta ou

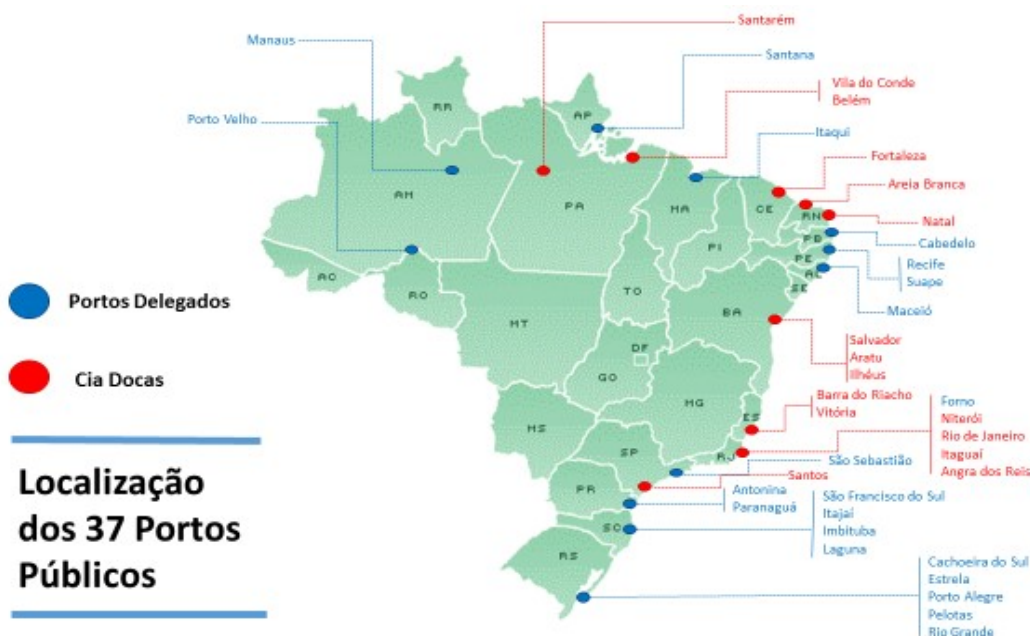
indireta com a operação de comércio exterior, como operador, administrador de recinto alfandegado, despachante aduaneiro, o importador e o exportador.

31. A Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (Conaportos) foi instituída pelo Decreto 7.861, de 6 de dezembro de 2012, com a finalidade de integrar as atividades desempenhadas pelos órgãos e entidades públicas nos portos e instalações portuárias. Além do MTPA, integram a referida Comissão a Casa Civil da Presidência da República e os Ministérios da Justiça; da Segurança Pública; da Defesa, representado pelo Comando da Marinha; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Saúde; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e a Antaq. Consoante o art. 3º do referido normativo, a Conaportos foi criada justamente para integrar órgãos e entidades públicos nos portos organizados e resolver os gargalos existentes.

32. Há outras comissões que atuam no setor, tal como a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), criada pelo Decreto 1.507 de 30 de maio 1995. A comissão é composta pelo Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, representado pelo Comando da Marinha, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

33. De acordo com o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, há, no país, 37 portos públicos organizados, cuja administração pode ser exercida diretamente pela União, por intermédio das companhias docas (19 portos), ou delegadas a municípios, estados da federação ou consórcios públicos (18 portos). Desses 37 portos organizados, três são fluviais (Estrela/RS, Cachoeira do Sul/RS e de Porto Velho/RO) e 34 são marítimos que, de acordo com a Resolução 2.969 - Antaq, de 4 de julho de 2013, são definidos como aqueles aptos a receber linhas de navegação oceânicas, tanto em navegação de longo curso (internacionais) como em navegação de cabotagem (domésticas), independente da sua localização geográfica, tendo como exemplo o Porto de Manaus/AM situado no interior do país.

Figura 5 - Localização dos Portos Públicos Organizados



Fonte: Plano Nacional de Logística Portuária - PNLP 2015

34. Segundo dados do anuário estatístico da Antaq, os portos públicos marítimos movimentaram mais de 365 milhões de toneladas em carga em 2017, sendo cerca de 59% em granel sólido, 21% em contêineres, 15% em granel líquido/gasoso e 5% em carga geral. A Tabela 1 a seguir mostra a movimentação dos dez maiores portos em 2017.

Tabela 1- Movimentação de carga nos dez maiores portos públicos em 2017

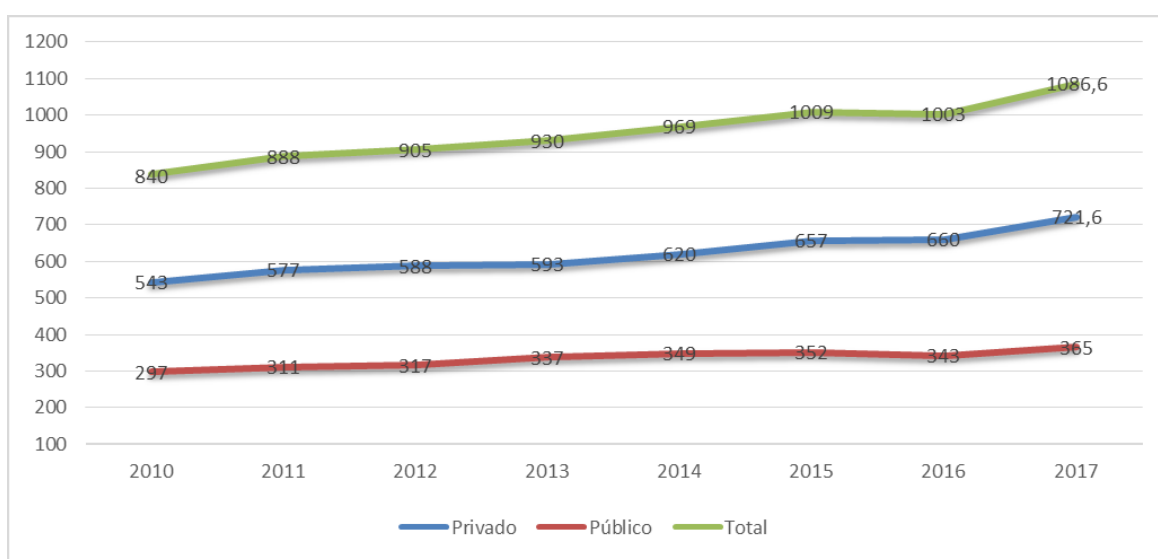
Porto Público	Carga Bruta (toneladas)
Santos	106.543.173
Itaguaí	52.938.062
Paranaguá	45.559.090
Rio Grande	26.171.271
Suape	23.631.472
Itaqui	19.113.492
Vila Do Conde	15.748.821
São Francisco Do Sul	11.771.331
Santarém	7.901.508
Aratu	6.907.829
Total	316.286.049

Fonte: Anuário Estatístico Antaq, 2017

35. Além de portos públicos organizados, destacam-se os terminais de uso privado (TUPs), instalações portuárias exploradas mediante autorização e localizadas fora da área do porto organizado. De acordo com o anuário estatístico da Antaq, foram movimentadas 722 milhões de toneladas de carga nessas instalações em 2017, sendo 67% em granel sólido, 24% em granel líquido/gasoso, 5% em carga geral e 4% em carga disposta em contêineres.

36. Consolidando-se a movimentação dos portos públicos com a dos terminais de uso privado (TUP), em 2017 alcançou-se a marca de 1,08 bilhão de toneladas de carga movimentada em instalações portuárias brasileiras. A figura a seguir mostra a evolução da carga movimentada a partir de 2010.

Figura 6 - Evolução da carga movimentada (milhões de toneladas)



Fonte: Anuário Estatístico Antaq, ano 2017

Instrumentos de Planejamento

37. Até a Lei dos Portos 12.815/2013, cada Autoridade Portuária era responsável pela elaboração do planejamento do seu próprio porto e, assim, não havia como garantir a integração dos instrumentos com os demais portos e com a programação prevista para o setor de transportes como um todo. A partir do novo marco regulatório, coube à então Secretaria de Portos, atualmente integrada ao MTPA, a missão de elaborar o planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada, abrangendo tanto acessos portuários quanto infraestrutura e desenvolvimento urbano.

38. Para tanto, o órgão instituiu diversos instrumentos com o objetivo de compatibilizar o planejamento portuário nacional. A Portaria SEP/PR 3, de 8 de janeiro de 2014, descreve os

seguintes instrumentos de planejamento do setor portuário nacional:

I - O Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP): refere-se ao planejamento estratégico e visa identificar vocações dos diversos portos, conforme o conjunto de suas respectivas áreas de influência, definindo cenários de curto (4 anos), médio (10 anos) e longo prazo (20 anos) com opções de intervenção na infraestrutura e nos sistemas de gestão, a fim de obter alocação eficiente de recursos a partir da priorização de investimentos, evitando a superposição de esforços e considerando as disposições do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte;

II - O Plano Mestre: instrumento voltado à unidade portuária, que considera as perspectivas do planejamento estratégico constantes do PNLP e que visa direcionar as ações, melhorias e investimentos de curto, médio e longo prazo no porto e em seus acessos;

III - O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ): instrumento de planejamento operacional da Administração Portuária, que compatibiliza as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios, do estado e da região onde se localiza o porto, visando, no horizonte temporal, o estabelecimento de ações e de metas para a expansão racional e a otimização do uso de áreas e instalações do porto, com aderência ao PNLP e respectivo Plano Mestre;

IV - O Plano Geral de Outorgas (PGO): consiste em um plano de ação para a execução das outorgas de novos portos ou terminais públicos e privados, reunindo a relação de áreas a serem destinadas à exploração portuária nas modalidades de arrendamento, concessão, autorização e delegação, com respectivos horizontes de implantação, tomando como base o planejamento do Poder Concedente, das Administrações Portuárias e da iniciativa privada.

39. O PNLP 2015-2018 apresenta objetivos estratégicos de gestão e economia, logística, capacidade, operações e ainda de meio ambiente. Para cada objetivo, o plano traz indicadores, metas para acompanhamento e ainda ações propostas e prazos para o atingimento das metas.

40. Como objetivos de gestão e economia, o plano indica por exemplo, a modernização da gestão e a busca da autossustentabilidade financeira das administrações portuárias. Com relação às operações portuárias, além do aumento da produtividade na movimentação de cargas, o plano prevê a melhoria da eficiência do serviço de anuentes.

41. O PNLP dispõe de indicadores para acompanhamento dos objetivos estratégicos, como capacidade e produtividade de instalações portuárias. Porém, carece de marcadores sobre o tempo de liberação de mercadorias por anuentes, um dos principais gargalos, e sobre o custo da movimentação de produtos.

42. Apesar da existência de alguns indicadores, como o de movimentação portuária, os últimos dados fornecidos pela SNP à época do planejamento desta fiscalização (outubro de 2017) referem-se a 2015. Como estavam desatualizados, optou-se por não considerá-los nesta auditoria.

43. O Plano Plurianual PPA 2016-2019 apresenta indicadores para o programa 2086 - Transporte Aquaviário. No que diz respeito à eficiência operacional, destacam-se a quantidade de contêineres movimentados por hora (índice 40,95 unidades/hora) e o tempo de espera para atracação (índice 12,20 horas), ambos com referência em dezembro de 2014. A nomenclatura utilizada no plano para o volume movimentado por hora destoa do observado na literatura técnica, que usualmente adota a denominação de prancha média.

44. A Antaq dispõe de diversas informações estatísticas sobre o setor aquaviário, inclusive sobre eficiência operacional.

45. Em relação à movimentação de contêineres, apresenta dois indicadores de prancha média: no operacional, considera somente o tempo em que se realizou o procedimento de levantar a carga e colocar no navio, na exportação, e de levantar a carga no navio e a colocar no cais no processo de importação; no indicador geral, considera-se todo o tempo em que o navio permaneceu atracado.

46. De acordo com o anuário estatístico aquaviário da Antaq, a prancha média operacional em 2017 para os portos públicos foi de 48 unidades/hora, frente a 51 unidades/hora de terminais privados. Já a prancha média geral de portos públicos foi de 35 unidades/hora enquanto a de terminais privados

foi um pouco inferior, de 34 unidades/hora. A Tabela 2 mostra a prancha média operacional dos principais portos públicos e privados.

Tabela 2- Prancha média operacional - carga containerizada – 2017

Porto	Prancha Média Operacional	Tipo
Embraport - SP	83	Privado
Portonave - SC	65	Privado
Paranaguá - PR	65	Público
Itapoá - SC	64	Privado
Santos - SP	63	Público
Itajaí - SC	61	Público
Imbituba - SC	59	Público
Pecem - CE	49	Público
Itaguaí - RJ	49	Público
Suape - PE	47	Público
Rio de Janeiro - RJ	47	Público
Rio Grande - RS	43	Público
Salvador - BA	42	Público
Chibatão - AM	29	Privado

Fonte: Anuário Estatístico Antaq, 2017

47. Quanto ao tempo de espera médio para atracação, a consulta ao anuário estatístico da Antaq mostra que, em 2017, apenas o Porto de Itaguaí/RJ apresentou valor acima do indicador constante do PPA 2016-2019 (12,2 horas), com tempo de 13,6 horas.

48. Dentre os objetivos previstos no PPA 2016-2019, destacam-se o de adequar a capacidade portuária à demanda de carga e passageiros, por meio da melhoria nas condições dos acessos aquaviários e terrestres e das instalações portuárias (objetivo 1080); o de aprimorar a governança e modernizar a gestão do setor portuário (objetivo 1082); e o de melhorar a produtividade, nível de serviços e otimizar os fluxos logísticos do sistema portuário na movimentação de carga e transporte de passageiros (objetivo 1083).

49. O objetivo 1080 contém iniciativas para realização de obras civis de superestrutura e de infraestrutura de acostagem (ação 0495), execução de obras de dragagem (ação 0497), além de arrendamentos de áreas operacionais nos portos organizados (ação 0498).

50. O objetivo 1082, que busca a melhoria da gestão das autoridades portuárias, possui ações relativas ao aumento do índice de cumprimento de metas de desempenho empresarial (ação 04A5) e à implantação do Programa de Modernização da Gestão Portuária (ação 04A6), ambas em dez administrações portuárias.

51. No objetivo 1083, em que se pretende a melhoria de produtividade e de fluxos logísticos, destacam-se as ações de implantação do sistema de gestão de tráfego de embarcações (VTMIS) em quatro portos públicos (ação 04AB) e do sistema para otimizar o fluxo logístico de acesso terrestre (ação 04AE).

Situação atual dos portos

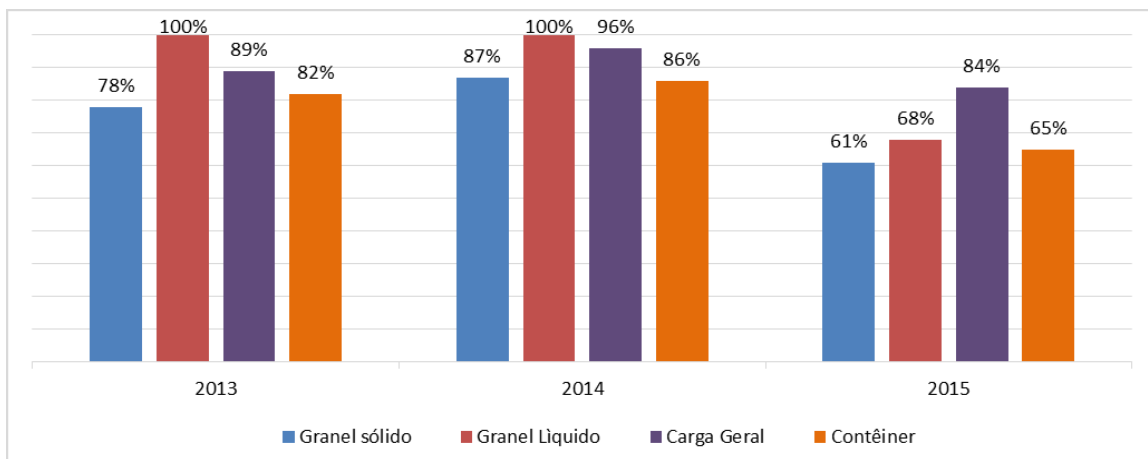
52. O crescimento da movimentação de cargas encontra limitações no que se refere a ineficiências identificadas no transporte aquaviário. As entrevistas com os principais *players* do setor durante a fase de planejamento desta auditoria indicaram a existência de gargalos relacionados com infraestrutura, gestão, burocracia, mão de obra, licenciamento ambiental e deficiência regulatória, que podem limitar o aumento da movimentação de cargas nos portos e, consequentemente, frear o desenvolvimento do país.

53. Estimativas da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2016) mostram que os custos com a burocracia nas operações portuárias totalizam entre R\$ 2,9 e 4,3 bilhões por ano. Além disso, os atrasos tipicamente encontrados em obras de implantação de infraestrutura portuária podem causar redução de mais de R\$ 6,3 bilhões em geração de caixa aos investidores.

Infraestrutura

54. A Secretaria Nacional de Portos do MTPA dispõe de indicadores com objetivo de verificar a adequação dos acessos aquaviários e das instalações de atracação à demanda de navios. O último relatório disponível apresenta o indicador do percentual de portos com ‘navio de maior frequência’ sem restrição de calado (distância vertical, tirada sobre um plano transversal, entre a parte extrema inferior da embarcação nesse plano e o plano de flutuação) no canal de acesso e na bacia de evolução, para cada tipo de carga (granel sólido, granel líquido, carga geral e contêineres).

Figura 7 - Percentual de portos públicos que possuem profundidade compatível com o navio de maior frequência, por natureza de carga (2013-2015)



Fonte: Diagnóstico PNLP 2015 (2013-2014) e V3-PNLP-Relatório-DesempenhoPortos (2015)

Elaboração: SeinfraPortoFerrovia

55. Observa-se, a partir de 2014, uma redução do percentual de portos sem restrição de calado, o que sugere ou diminuição da profundidade disponível em canais de acesso e bacias de evolução, em decorrência de assoreamento, ou ainda o aumento do calado da frota que frequenta o porto. No primeiro caso, a dragagem de manutenção seria suficiente para restabelecer a profundidade requerida enquanto a dragagem de aprofundamento seria adequada para se alcançar profundidades compatíveis com as dimensões de navios maiores.

56. A crítica situação do acesso aquaviário dos portos marítimos foi enfatizada pelos principais atores do setor durante as entrevistas realizadas.

57. O problema reflete nos custos de afretamento, na operação dos terminais e possui impacto social relevante para os trabalhadores do porto. Há menor produtividade para os operadores portuários, quando movimentam com a mesma quantidade de trabalhadores vinculados ou quando a realização da dragagem interrompe a movimentação da carga de maneira inadequada. Com a diminuição da carga movimentada, se os terminais optam por operar com menos trabalhadores avulsos, a situação resulta em ociosidade para esses.

58. Com menor profundidade disponível, somente navios menores ou sem operar a plena capacidade podem acostar no terminal, o que resulta em maiores custos de frete por unidade. Esta questão impacta diretamente o preço cobrado pelos armadores, encarecendo o transporte que tenha o Brasil como destino ou origem e, com isso, aumentando o chamado custo Brasil. Como exemplo, a falta de dragagem do Porto de Santos em 2017, o maior da América Latina e responsável por quase 30% da exportação brasileira, limitou a capacidade de carga por viagem dos navios de maior porte.

59. Os acessos terrestres aos portos também foram indicados como gargalos à eficiência portuária. Não obstante a frequente reclamação de terminais, os problemas existentes nos acessos ferroviários ou rodoviários, que limitam a operação portuária, foram excluídos do presente trabalho em virtude de haver outras ações de fiscalização específicas previstas por esta Unidade Técnica. Como exemplo, no contexto da falta de integração multimodal, foi vislumbrada fiscalização nos gargalos

de acesso aos principais portos e nas ações previstas para solucioná-los, a ser realizada oportunamente.

Gestão de autoridades portuárias

60. Conforme visto, a autoridade portuária pode ser exercida diretamente pela União ou pode ser delegada a municípios, estados ou consórcios públicos. A União administra os portos por meio de entidades denominadas Companhias Docas, sociedades de economia mista vinculadas ao MTPA. Estados e Municípios administram os portos delegados por intermédio de autarquias ou de empresas públicas/sociedades de economia mista com capital predominante do ente federativo.

61. Segundo a CNI (2016), há excesso de agentes envolvidos uma vez que a atuação das autoridades portuárias requer a aprovação de entes externos como MTPA, autoridades marítimas e aduaneiras, e ainda o Conselho de Autoridade Portuária. Além disso, a CNI destaca as conclusões sobre a ineficiência da gestão identificada no relatório publicado pelo BNDES: *Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro* (VIEIRA *et al*, 2012).

62. De acordo com o estudo, a gestão de autoridades portuárias apresenta: i) sistema de indicação de gestores falho, com elevada rotatividade nas diretorias e ausência de especificação de competências mínimas para indicação; ii) nível de remuneração e plano de carreiras pouco competitivos, com dificuldade na contratação pela exigência de concurso público; iii) ausência de cultura meritocrática, com estabilização da performance devido à percepção de estabilidade por funcionários; e iv) baixa qualidade da capacitação provida aos funcionários, pela ausência de treinamentos.

63. A CNI indica que a capacidade de realização de investimentos e de obtenção de financiamento de terceiros é insuficiente nas autoridades portuárias. Ademais, destaca que a independência administrativa e financeira das Companhias Docas é comprometida por bloqueios de receita determinados, em regra, pela Justiça do Trabalho, decorrentes de processos judiciais.

Anuentes

64. A existência de diversos órgãos anuentes (Anvisa, ANP, Mapa, Ibama, MDIC, CNEN, dentre outros), responsáveis por liberar o trâmite das cargas na cadeia de comércio exterior, e sua falta de coordenação no processo portuário também têm sido apontadas como relevantes gargalos nos portos públicos. De acordo com a CNI (2016), o processo portuário depende da atuação de diversos agentes, cujo nível de coordenação e eficiência determinam os patamares de prazos e custos incorridos por importadores e exportadores. As entrevistas mostraram que entre os principais anuentes encontram-se a Anvisa e o Mapa.

65. A Anvisa tem a responsabilidade de promover a proteção da saúde da população em portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados, onde fiscaliza o cumprimento de normas sanitárias, adota medidas preventivas e de controle de surtos, epidemias e agravos à saúde pública.

66. Para tanto, o órgão atua nos licenciamentos de importação por meio de procedimentos de análise documental e de inspeção física, com a finalidade de eliminar ou prevenir riscos à saúde pública. A Licença de Importação (LI) é um documento eletrônico registrado pelo importador no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) para apresentar informações acerca da mercadoria e da operação de importação.

67. Além da Anvisa, outro relevante anuente da cadeia de desembaraço aduaneiro é o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Por intermédio do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro), o órgão realiza atividades de controle e fiscalização agropecuária de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, produtos de origem animal e vegetal, e embalagens e suportes de madeira importados, exportados e em trânsito internacional.

68. Apesar da restrição de recursos humanos e de compartilhamento de informações com os sistemas da Receita Federal, o Vigiagro é capaz de fazer inspeção física em cerca de 20% do total de produtos movimentados, com tempo médio de 24h. De acordo com os responsáveis pelo órgão,

com a implantação de gerenciamento de riscos, pretende-se racionalizar a inspeção e reduzir a amostragem para cerca de 2%, valor compatível com experiência internacional.

69. Não obstante a clara possibilidade de ganho de eficiência com a racionalização de procedimentos, em razão de o Vigiagro já vir adotando os processos necessários para melhoria de seus serviços, não se vislumbrou oportunidade de atuação do Tribunal nesta auditoria.

Administração Aduaneira

70. A administração aduaneira compreende a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, e verifica, por exemplo, se a mercadoria recebeu as devidas anuências, oferecendo, portanto, condições de sanidade e segurança para o uso do consumidor. Nos portos públicos, a administração é exercida pelas repartições aduaneiras do Ministério da Fazenda.

71. O despacho aduaneiro é o procedimento no qual os dados declarados e os documentos apresentados pelo exportador ou importador das mercadorias são verificados. Após a conferência aduaneira, a mercadoria é desembaraçada.

72. A Secretaria da Receita Federal do Brasil dispõe de gerenciamento de riscos para selecionar as mercadorias que serão inspecionadas fisicamente. A CNI (2016) descreve que houve avanço na atuação do órgão, que aumentou a parametrização de cargas em canal verde (desembaraço automático) e, com isso, a média de tempo para despacho aduaneiro na importação atingiu 1,6 dia e o tempo médio para exportação, cerca de 2 horas.

73. Por intermédio da recente Instrução Normativa RFB 1.759, de 17/11/2017, a Secretaria da Receita Federal promoveu ajustes no texto da IN SRF 680/2006. Com a alteração, o órgão permitiu o registro de declaração de importação e o seu desembaraço antes da chegada da carga ao País, o chamado desembaraço sobre águas, para importações promovidas por importadores certificados como operadores econômicos autorizados (OEA), pela via marítima.

Mão de Obra

74. Alguns terminais e entidades representativas descreveram a questão da mão de obra portuária como um dos principais gargalos que impactam a eficiência de portos públicos.

75. A Lei 12.815/2013 estabelece que os operadores portuários devem constituir em cada porto organizado um órgão de gestão de mão de obra (Ogmo), destinado a administrar o fornecimento de pessoal qualificado para o trabalho portuário, treinar e habilitar profissionalmente os trabalhadores avulsos, arrecadar junto aos operadores e repassar aos beneficiários os valores relativos à remuneração e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários. Os Ogmo são entidades sem fins lucrativos que administram, capacitam e fornecem trabalhadores portuários avulsos aos operadores portuários.

76. Uma reclamação trazida foi a relacionada com o ‘problema do carona’, no qual certos TUPs, que não contribuem para a manutenção do Ogmo, fariam uso de trabalhadores portuários avulsos desse órgão, beneficiando-se da capacitação desses trabalhadores mesmo sem ter contribuído com tal fim.

77. Uma arrendatária entrevistada queixou-se da obrigatoriedade de contratar pessoal avulso por intermédio do Órgão Gestor da Mão de Obra. Segundo a empresa, o valor pago aos trabalhadores vinculados ao Ogmo é significativamente mais alto do que o valor do mercado para contratação de empregados do setor. Além disso, a arrendatária afirmou que existem situações em que há trabalhadores sem qualificação cadastrados no Ogmo, mas que, obrigatoriamente, devem ser contratados pela arrendatária.

78. Além disso, arrendatárias informaram que essas organizações se encontram em situação falimentar devido a ações judiciais, em sua maioria interpostas pelos próprios trabalhadores. Afirmaram que não há verba suficiente para realização de treinamento eficaz, embora haja recolhimento compulsório de recurso para essa finalidade. Informaram que o trabalhador portuário pode desobedecer às regras de segurança e nada acontece, pois não possui subordinação direta à arrendatária. Informaram haver no sistema do Ogmo trabalhadores com idade muito avançada e

que continuam a serem escalados, por não existir um sistema de desligamento ou aposentadoria normatizado.

79. Cabe lembrar que o tema foi tratado na auditoria operacional (TC 024.011/2013-4) para avaliar os impactos da Lei 12.815/2013 nas atividades e na gestão da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp). À época, a equipe de fiscalização alertou para a possibilidade de ineficiência da regra que determina a obrigatoriedade de contratação de trabalhadores portuários de capatazia com vínculo empregatício por prazo indeterminado com registro no Ogmo (art. 40, § 2º da Lei dos Portos). O Relatório de auditoria concluiu que a nova lei dos portos piorou a situação dos terminais públicos, pois, considerando que a capatazia abrange o maior contingente do trabalho portuário, poderia haver aumento significativo do custo das operações dos terminais públicos devido à contratação compulsória via Ogmo.

80. O estudo produzido em 2012 pelo Centro de Estudos em Regulação de Mercados (Cerme), entidade vinculada à Universidade de Brasília (UnB), para a Antaq, a fim de avaliar a possibilidade de existência de assimetria concorrencial entre terminais privados e arrendados (públicos), concluiu não ser possível afirmar, a partir da análise econométrica do indicador de margem bruta sobre vendas (lucro bruto/receita operacional líquida) dos terminais, que o uso obrigatório da mão de obra do Ogmo pelos terminais arrendados pudesse lhes trazer desvantagem competitiva em relação aos terminais de uso privativo.

81. Apesar da referida análise, o estudo descreve que a regra *de per se* poderia gerar assimetria regulatória em favor de terminais privados e, com isso, sugeriu a retirada da obrigação de contratação de mão de obra junto ao Ogmo também dos terminais arrendados. O estudo destacou que além de reduzir a assimetria regulatória, a medida poderia reduzir o custo de mão de obra, pela redução da demanda ao Ogmo.

82. O estudo ainda lembra que o art. 31 da Resolução-Antaq 1.660/2010 prescreve que a Agência pode determinar à autorizada (TUP) que contrate compulsoriamente mão de obra junto ao Ogmo quando a Antaq identificar precarização da mão de obra ou conflito de âmbito concorrencial.

83. No entanto, considerando as reclamações dos operadores portuários quanto aos custos e às qualificações dos trabalhadores registrados no Ogmo, entende-se que obrigar um TUP a utilizar mão de obra avulsa de Ogmo traria mais ineficiência ao sistema, por aumentar o custo do terminal privado.

84. A auditoria realizada pelo TCU em 2013 também destacou parecer do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), exarado no âmbito do Ato de Concentração 08012.007452/2009-31, que trata de processo em que a Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público (Abratec) impetrou em desfavor da empresa Embraport. Em relação ao custo da mão de obra, o referido parecer considerou que a pior forma de corrigir este desequilíbrio seria impor esta mesma estrutura pouco eficiente (Ogmo) aos terminais privados.

85. A equipe de fiscalização da auditoria operacional que avaliou os impactos da Lei 12.815/2013 nas atividades e na gestão Codesp propôs dar ciência à Casa Civil da Presidência da República das ineficiências e riscos trazidos ao sistema portuário decorrentes da obrigatoriedade de contratação de trabalhadores de capatazia feita exclusivamente por meio do Ogmo. Todavia, o voto condutor do Acórdão mostra que a ressalva não poderia ser acolhida naquele momento porque as recomendações e ciências feitas com base na análise da Codesp ainda não poderiam ser generalizadas a todas as companhias docas.

86. Ainda sobre o tema, Vieira *et al* (2012) destacaram a experiência internacional. No caso dos portos da Alemanha (Hamburgo) e Bélgica (Antuérpia), os trabalhadores portuários avulsos são organizados em *pools* de trabalhadores controlados pelos operadores portuários, similares aos Ogmo. França, Reino Unido e Cingapura não utilizam esses *pools*. A França utiliza somente trabalhadores vinculados, enquanto Reino Unido e Cingapura utilizam agências de emprego.

87. O estudo também destaca que problemas na gestão da mão de obra similares aos do Brasil foram identificados em outros países, como resultado da evolução tecnológica do transporte marítimo e da operação portuária.

Praticagem

88. Os custos de praticagem também foram identificados como gargalos que impactam o frete das mercadorias e consequentemente a eficiência do setor. Cumpre lembrar que o tema tem sido estudado com profundidade pela Secretaria de Portos, a partir da criação da Comissão Nacional de Assuntos de Praticagem, que chegou a realizar consultas públicas com a proposta de tabelar os preços dos serviços de praticagem pelos terminais do país.

89. Além dos custos da praticagem, as entrevistas mostraram preocupação com os sistemas de segurança da navegação desenvolvidos e operados pelos práticos, que têm o condão de se sobrepor a uma decisão da autoridade portuária no que diz respeito à entrada ou saída de embarcação do canal do porto, em razão de seu caráter eminentemente técnico, na proteção da segurança da embarcação.

90. Todavia, o serviço de praticagem é exercido por sociedades civis uniprofissionais, isto é, sociedades que reúnem profissionais liberais para o exercício de sua atividade-fim, responsáveis pela alocação do prático e de toda a infraestrutura de apoio, como lanchas e tripulantes. A execução do serviço é feita por meio de acordo de prestação de serviços entre as associações de praticagem e as empresas de navegação, ou seja, uma relação comercial entre particulares.

91. Nesse ambiente, o alcance deste Tribunal estaria limitado à atuação de órgãos e entidades reguladoras que, conforme apresentado, chegaram a propor o tabelamento de preços, sem êxito até o momento. Por essa razão, optou-se por excluir o problema da praticagem do escopo desta auditoria.

92. Vale destacar a existência de projeto de Lei (PL 8.535/2017) em tramitação na Câmara dos Deputados prevendo a regulamentação do serviço de praticagem pela Antaq, incluindo a possibilidade de fixação de preços máximos, e a fiscalização das atividades.

Deficiência regulatória/burocracia

93. Além dos problemas de infraestrutura e de gestão, destacam-se também deficiências regulatórias que afetam o setor portuário. Segundo atores entrevistados, não há clara separação dos papéis institucionais dos órgãos e entidades públicas envolvidos com o setor.

94. O processo de arrendamento e de autorizações de terminais portuários à iniciativa privada também foi identificado como potencial problema do setor. De acordo com atores consultados, o programa de arrendamentos de terminais portuários não estava dando prioridade às áreas que já estão com estudos realizados. Relatou-se, ainda, que a preparação das licitações está levando muito tempo e que, desde a promulgação da nova Lei dos Portos, em 2013, poucas áreas disponíveis foram arrendadas à iniciativa privada.

95. Usuários dos portos (exportadores e importadores donos de carga) apontam que terminais, armadores e operadores portuários conseguem praticar, em razão de falhas na atuação da Antaq, preços e tarifas abusivos contra os usuários, mesmo que estes não tenham dado causa à cobrança, ou ainda cobram valores desassociados ao serviço prestado, impactando o custo final da movimentação da carga.

96. Consoante relatório da fiscalização sobre os terminais a serem arrendados no 1º bloco de arrendamentos portuários do Programa de Arrendamentos Portuários (PAP) da extinta Secretaria de Portos, submetidos ao TCU em 2013 e julgados por meio do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário, consta o entendimento de que terminais de contêineres são aqueles em que ‘o foco é a prestação de serviços ou, pelo menos, apresentam esta tendência’. Tal assertiva foi confirmada em reunião com a Antaq, realizada na fase de planejamento, na qual o Superintendente de Regulação da agência informou que terminais de graneis têm, em regra, a característica de integrar elos logísticos de grandes empresas exportadoras de *commodities* vegetais ou minerais, constituindo-se em centros de custos para tais empresas, como meio de controlar e manter custos baixos na operação portuária, com ganhos de eficiência, e ter disponibilidade de cais para o escoamento da produção agrícola ou mineral; os terminais de contêineres, por sua vez, apresentam a particularidade de serem áreas de prestação de serviço portuário a importadores e exportadores, para quaisquer quantidades de carga

e quando demandados.

97. Na realidade brasileira, com os dados de 2017, já apresentados na Figura 6, tem-se que os Terminais de Uso Privado (TUP) são responsáveis por 66% da movimentação anual de carga nas instalações portuárias brasileiras e movimentam principalmente perfil de carga relacionado a graneis (minerais e vegetais), por decorrerem majoritariamente de autorizações anteriores ao atual marco regulatório dos portos, sob a Lei 8.630/1993, que exigia carga própria suficiente que justificasse economicamente a implantação de um TUP.

98. Tendo tal característica do mercado portuário brasileiro em mente, e à luz da atual Lei 12.815/2013, entende-se que os TUPs que prioritariamente movimentam graneis como parte de uma logística integrada de grandes grupos econômicos seriam meros centros de custos das empresas exportadoras, tendo eles incentivos econômicos suficientes para incrementar a qualidade do serviço, sem se descuidar da manutenção de seus custos em patamares baixos e/ou competitivos internacionalmente, o que reduziria eventual necessidade de regulações complexas ou mais detalhadas por parte da Antaq.

99. Sendo assim, o grande esforço regulatório na operação portuária passa a ser destinado aos portos organizados. Neles, pode-se dividir basicamente os terminais em dois grandes grupos: aqueles que foram objetos de licitações e hoje estão arrendados à gestão privada, por meio de contratos de arrendamentos portuários; e terminais de uso público, nos quais operadores credenciados juntos às autoridades portuárias realizam as operações portuárias nos cais públicos, fazendo uso da infraestrutura e equipamentos públicos.

Figura 8 - Operação Portuária



Fonte: Elaborado pela SeinfraPortoFerrovia

100. Com relação ao primeiro grupo (terminais arrendados), os contratos de arrendamento são as principais fontes com regramentos sobre as operações portuárias. Em regra, o principal fator a incentivar a eficiência portuária é a movimentação mínima anual estipulada nos contratos. Visando cumprir a meta estipulada por tal indicador, o terminal procura atrair carga para seu terminal, utilizando-se de descontos sobre seus preços divulgados em suas tabelas de serviços e incrementando a eficiência na operação portuária.

101. A Antaq, nos casos de terminais arrendados, tem atuação precípua na fiscalização do cumprimento dos contratos de arrendamento, o que inclui a movimentação mínima anual. No caso de terminal com tarifa-teto estipulada em contrato, o atingimento da meta anual de movimentação e o respeito ao teto tarifário permitiriam a conclusão de que o operador arrendatário é eficiente por cumprir o contrato. No caso de contrato que prevê liberdade de preços, o atingimento de movimentação mínima seria a principal condição para se concluir que o arrendatário é eficiente, perante o ente regulador.

102. Cabe destacar aqui que as diferenças nos contratos de arrendamento, no que se refere à exigência ou não de tarifa-teto referencial, baseiam-se na análise de concorrência promovida pela Antaq na área de influência do terminal a ser instalado. Sobre o tema, o TCU já se manifestou, por meio do Acórdão 1.077/2015-TCU-Plenário, que reformou os itens 9.13, 9.14, 9.15 e 9.17 do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário, em que são tratadas as condições em que não há necessidade de se regular tarifa nos arrendamentos portuários objetos de licitação por parte do poder concedente, atualmente o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

103. No segundo caso, relativo a operações portuárias realizadas por operadores privados em cais e

berços públicos, em razão de não haver contrato de arrendamento de área, a atuação da Antaq, a grosso modo, dá-se pela análise da adequação do serviço prestado, bem como pelo acompanhamento dos preços praticados, evitando-se a abusividade destes.

104. Cabe destacar que todos os terminais, arrendados ou não (operadores em cais públicos), são obrigados a tornar públicas suas tabelas de preços, oferecendo no mínimo o pacote de serviço básico para as operações portuárias, conhecido como THC (*Terminal Handling Charge*). A regulação sobre o THC está atualmente prevista na Resolução-Antaq 2.389, de 13 de fevereiro de 2012, e abrange o conjunto dos serviços necessários para embarque e desembarque de carga em navios. Porém, o preço é livremente estipulado pelo terminal portuário. Todos e quaisquer serviços não incluídos no THC são considerados acessórios, e também livremente estabelecidos pelo operador, porém sem necessidade de padronização na oferta de tais serviços.

105. Cabe aqui uma observação acerca de um ponto importante da Lei 12.815/2013 que influenciou a divisão de cargas entre portos organizados e TUPs. Com o advento do marco legal, foi abolida a necessidade de carga própria que justificasse economicamente a implantação de um TUP. Sendo assim, novos terminais autorizados, bem como antigos com capacidade ociosa, já estão prestando o serviço de operação portuária de contêineres para terceiros (exportadores e importadores), competindo com terminais que operam contêineres em portos organizados. Como exemplos, citam-se os TUPs de Portonave, na cidade de Navegantes/SC, localizado em frente ao Porto de Itajaí (tão próximo que inclusive faz uso do canal de navegação e da bacia de evolução do porto organizado), e de Itapoá, na cidade de mesmo nome, próximo ao porto de São Francisco do Sul/SC, que movimentam atualmente, entre suas cargas, praticamente 100% de contêineres.

106. Desse modo, a mudança no perfil de carga operada nos TUPs, aliada aos novos pedidos de instalação de TUPs já requeridos no MTPA, bem como a facilitação da análise do pedido por meio da edição do Decreto 9.048/2017, provavelmente permitirá a elevação da participação da movimentação portuária dos terminais privados, atualmente já na casa dos 65%, frente a dos portos públicos, especialmente no segmento de contêineres.

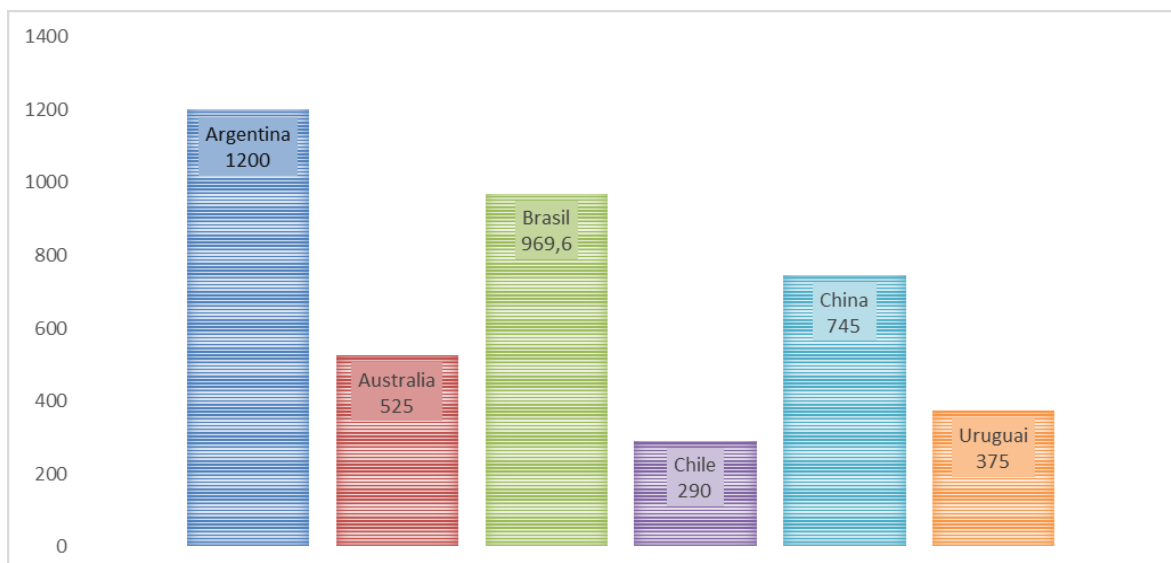
107. Assim sendo, no tocante às deficiências regulatórias, o escopo da auditoria se restringiu à atuação da Antaq sobre terminais e operadores de contêineres em portos organizados, quando demandada por usuários donos de carga, no sentido de evitar a cobrança abusiva de preços, em razão da possibilidade do exercício de poder de mercado por esses terminais.

Comparação com outros países - competitividade

108. O Banco Mundial publica anualmente o relatório *Doing Business*, com um ranking de países quanto à facilidade de fazer negócios, nele incluído um tópico relativo ao comércio exterior. No relatório de 2018 (referente aos dados coletados em 2017), dentre 190 países, o Brasil se posiciona em 125º, mas a classificação referente ao quesito comércio internacional é 139º.

109. Ainda no âmbito do projeto *Doing Business*, o organismo internacional dispõe de informações sobre custos associados ao processo de desembaraço aduaneiro e movimentação portuária. A figura a seguir mostra o desempenho do país quanto a esses custos.

Figura 9 - Conformidade com obrigações na fronteira - Custos na importação (US\$)



Fonte: Relatório *Doing Business 2018* - Elaborado pela SeinfraPortoFerrovia

110. Importante ressaltar que as informações sobre comércio internacional nessa pesquisa são obtidas por intermédio de questionário aplicado a especialistas em logística e transporte internacional, como despachantes aduaneiros, comerciantes, autoridades alfandegárias e portuárias. Desse modo, essas informações podem não refletir rigorosamente os custos incorridos no processo de importação.

Importação CIF, exportação FOB

111. Dentre as várias modalidades de compra e venda reguladas pelos Termos Internacionais do Comércio (Incoterms), o importador brasileiro usualmente utiliza a modalidade CIF enquanto o exportador nacional frequentemente usa a modalidade FOB.

112. Na importação CIF (sigla da expressão em inglês *Cost, Insurance and Freight*), o exportador estrangeiro se compromete a arcar com os custos da mercadoria vendida, com o seguro e com o frete. Como reflexo dessa realidade, o exportador escolhe o frete que lhe seja mais interessante, escolhendo, portanto, a empresa de navegação (armador) que irá transportar a mercadoria, restando ao brasileiro importador retirar a carga no terminal portuário de destino, escolhido pelo armador. Vê-se, portanto, que o importador brasileiro usualmente não escolhe o armador, tampouco o terminal onde retirará seu contêiner, ficando à mercê das escolhas do vendedor estrangeiro. Como exceção, com base nas entrevistas realizadas com as associações de usuários dos portos e com as Cias. Docas, percebeu-se que o importador brasileiro poderia eventualmente negociar a alteração do terminal, desde que a escolha recaia sobre algum terminal que já opere com o armador responsável pelo transporte, porém esta não é prática recorrente do setor.

113. Na exportação FOB (sigla para *Free on board*), o exportador brasileiro se compromete a entregar a carga livre e desembaraçada em navio escolhido pelo importador estrangeiro, uma vez que será este último que pagará pelo frete. Assim, novamente se percebe que o brasileiro não escolhe o armador para o transporte do contêiner, devendo se ater apenas a entregar no terminal definido pelo armador contratado pelo importador estrangeiro. Todos os custos de transporte marítimo e de entrega do contêiner no país de destino são pagos pelo importador.

114. Ambos os modelos apresentam vantagens e desvantagens para os agentes de comércio exterior brasileiros envolvidos: se por um lado estes não podem escolher o armador e nem o terminal destino da carga, por outro não se envolvem em questões comerciais de contratação do transporte marítimo.

115. Lembra-se ainda que é perceptível no setor portuário brasileiro a movimentação dos grandes armadores internacionais no sentido de aquisição (ou participação acionária) de terminais portuários, com vistas a reduzir seus custos com a movimentação de mercadorias entre o navio e a zona alfandegada.

116. Essa tendência pode agravar ainda mais o quadro da falta de liberdade de escolha do terminal, por parte dos agentes brasileiros, tanto exportadores quanto importadores, pois com a aquisição ou arrendamento de terminais pelo armador, este irá priorizar suas atracções nos terminais que possui participação, tornando menos efetivas as políticas de competição entre terminais, presumivelmente ampliando o poder de mercado dos armadores sobre as operações portuárias.

Preços e tarifas

117. As administrações dos portos organizados cobram dos agentes privados (operadores e armadores) tarifas portuárias referentes à utilização de sua infraestrutura aquaviária ou terrestre, além de serviços, como fornecimento de energia elétrica, água etc. (Resolução-Antaq 3.707, de 17 de outubro de 2014). Além disso, compõem a remuneração das autoridades portuárias os valores relativos ao arrendamento de suas áreas aos terminais. O quadro a seguir apresenta a nomenclatura usualmente utilizada pelas autoridades portuárias.

Figura 10 - estrutura tarifária em autoridades portuárias

Tabelas	Serviços tarifados
Tabela 1	Infraestrutura portuária - Acesso aquaviário
Tabela 2	Infraestrutura portuária - Acostagem
Tabela 3	Infraestrutura portuária - Terrestre
Tabela 4	Serviços e facilidades - Equipamentos
Tabela 5	Serviços e facilidades - Armazenagem
Tabela 6	Serviços gerais
Tabela 7	Movimentação de carga

Fonte: Antaq, 2011

118. Por sua vez, os terminais instalados em portos organizados e os operadores portuários são remunerados por intermédio de serviços prestados aos armadores (movimentação da carga) e outros serviços prestados aos usuários exportadores e importadores ou donos da carga. Consoante o normativo citado, preço é o valor livremente negociado entre as partes, devido pelos usuários à arrendatária (ou ao operador portuário), como contrapartida aos serviços prestados. Quando fixados no contrato de arrendamento, os valores são denominados tarifas de serviço.

119. A Antaq pode regular os preços praticados pelas empresas arrendatárias, mesmo em regime de liberdade tarifária, em razão de ter a agência reguladora obrigação legal de acompanhar se o serviço prestado está adequado, nos termos da Lei 8.987/1995 (art. 6º, *caput* e § 1º), o que inclui a análise de modicidade tarifária; e de impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica (Lei 10.233/2001, art. 20, inciso II, alínea 'b'), informando ao Cade caso a situação se enquadre neste último caso.

120. Outro destaque que também deve ser feito diz respeito à diferença entre os valores cobrados pelos terminais (preços ou tarifas de serviço) e as tarifas das autoridades portuárias (Cias. Docas e portos delegados). Os preços e as tarifas de serviço dos terminais são cobradas em razão de prestação de serviço à carga (movimentação vertical e horizontal), tais como desembarque de mercadoria, armazenamento, escaneamento e pesagem, ao passo que as tarifas portuárias são cobradas pelas Autoridades Portuárias diretamente dos armadores por necessidade destes no uso da infraestrutura do porto, tais como acesso à área do porto, atracção, fundeio, amarração do navio ao cais, desatracção, etc.

121. Com poucas exceções, a exemplo do Terminal de Contêineres (Tecon) de Salvador-BA, que tem definido em contrato o preço máximo dos serviços passíveis de oferta e cobrança pelo terminal (tarifa-teto), os demais arrendamentos de terminais de contêineres têm regime de liberdade de preços, também estipulado em contrato, o que faz com que a Agência prefira usar a expressão 'preço público' em sua referência.

Principais diferenças entre THC e Box Rate

122. A Resolução-Antaq 2.389/2012, ao estabelecer parâmetros regulatórios na prestação de serviços de movimentação e armazenagem de contêineres, define em seu artigo 2º as cobranças

intituladas *Terminal Handling Charge* (THC) e Cesta de Serviços (*Box Rate*), que apresentam diferenças entre si que podem ser assim resumidas.

123. *Box Rate* ou cesta de serviços, corresponde aos serviços cobrados pelo terminal e prestados ao armador para a retirada do contêiner do navio e entrega ao usuário final, pondo fim ao contrato de transporte internacional de mercadorias. Corresponde às atividades de estiva e de capatazia.

124. Já o THC corresponde à cobrança feita pelo armador aos usuários de forma a se ressarcir dos custos que teve com o terminal para a retirada da carga do navio e para entregá-la ao usuário, nos termos do art. 3º da Resolução 2.389/2012. Vale relembrar que, no voto condutor do Acórdão 1.439/2016-Plenário, no âmbito do TC 004.662/2014-8, de lavra da Exma. Ministra Ana Arraes, foi identificado que a Antaq não realizou o controle do caráter de ressarcimento do THC: *‘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’*.

125. A prática internacional é no sentido de considerar o THC como sendo constituído por todos aqueles serviços necessariamente prestados à carga para sua saída do terminal, alfandegada ou não. Entretanto, como já é sabido pelo TCU (TC 004.662/2014-8, TC 021.253/2008-2, e TC 014.624/2014-1), na realidade brasileira há cobrança de outras tarifas, a exemplo do THC2 (serviço de segregação e entrega), para que o contêiner seja desembaraçado no terminal alfandegado, ou mesmo tenha sua saída por meio de Despacho de Trânsito Aduaneiro, encarecendo o valor final pago pelo usuário importador.

Possível ilegalidade da cobrança de THC2

126. O TC 014.624/2014-1 tratou de auditoria operacional para avaliar os principais gargalos para liberação de carga containerizada em portos da Região Sudeste, de relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes. Em razão da cobrança do THC2 (serviço de segregação e entrega), os termos da Resolução-Antaq 2.389/2012 encontram-se atualmente em discussão no âmbito do referido processo.

127. Importante destacar que **não será discutida no presente processo a legalidade da Resolução-Antaq 2.389/2012, considerando-se mais adequada sua discussão no âmbito do TC 014.624/2014-1**. Cumpre registrar que, após a apresentação da matriz de achados, a Sopesp e a ABTP manifestaram-se pela desnecessidade de tratar do assunto nesta fiscalização, porque entendem ser legítima a cobrança do serviço de segregação e entrega pelos terminais portuários e ainda por já existir processo de auditoria relativo ao assunto.

128. Assim, não faz parte do escopo desta auditoria avaliar se deve haver ou não cobrança de quaisquer serviços prestados pelos terminais/operadores portuários, mas verificar se a Antaq dispõe de metodologia e procedimentos adequados para aferir possível abusividade dos preços pagos pelos usuários (importadores e exportadores) do sistema portuário.

ACHADOS DE AUDITORIA

129. A aplicação dos procedimentos de auditoria, de forma conjunta com a utilização dos papéis de auditoria elaborados na fase de planejamento, permitiu a identificação de três achados, que serão detalhadamente apresentados na sequência deste relatório.

Achado 1: A atuação da Antaq não garante a harmonização de objetivos entre usuários donos de carga e empresas arrendatárias, o que possibilita a cobrança de preços abusivos no segmento de contêineres.

130. Neste tópico, analisou-se em que medida a atuação da Antaq, quanto à arbitragem de conflitos de interesses entre usuários de serviços portuários e os respectivos prestadores, especialmente sobre a cobrança de preços abusivos, está atingindo seu objetivo legal de harmonizar os objetivos dos atores do setor (Lei 10.233/2001, art. 20).

131. Nas análises realizadas pela Antaq sobre denúncias apresentadas por usuários donos de carga no tocante à suposta prática de preços abusivos em serviços prestados na importação e exportação de contêiner, em terminais localizados em portos públicos, foi identificado que **a Agência não**

possui metodologia e/ou instrumentos adequados para o tratamento das denúncias recebidas acerca de abusividade e de falta de modicidade de preços praticados por terminais de contêiner, uma vez que a Antaq não dispõe de:

a) procedimento formalmente definido e padronizado para avaliação da abusividade de preços impugnados por meio de denúncias; e

b) acompanhamento sistemático dos custos de movimentação de contêiner, o que subsidiaria a análise de abusividade dos preços impugnados.

132. A análise das denúncias pela Antaq se dá por meio de procedimentos *ad hoc* (específicos), bem como por solicitações pontuais aos terminais dos custos envolvidos nos serviços denunciados para averiguação da abusividade dos preços.

133. Além disso, constatou-se que a Resolução-Antaq 2.389/2012 apresenta pontos controversos, especialmente no tocante aos serviços incluídos no THC e no *Box Rate*, o que prejudica a obrigação legal da Agência de harmonizar conflitos.

134. A análise da situação encontrada frente às Leis 10.233/2001 e 12.815/2013, e aos princípios da transparência, isonomia, economicidade, eficiência, finalidade administrativa e supremacia do interesse público, sugere haver oportunidades de melhoria sobre as análises da Antaq acerca dos conflitos de interesse que tocam à Agência se posicionar.

135. Para o exercício das competências relacionadas à arbitragem de conflitos de interesses e harmonização de objetivos díspares, estabelecidas em lei, a Antaq deve fazer uso de metodologia de análise previamente definida, de modo a direcionar e sistematizar sua atuação, trazendo previsibilidade em suas análises, transparência à motivação de seus atos e legitimando as decisões da Agência.

136. A Lei 10.233/2001, em seu art. 11, inciso IV, estabelece que a Antaq deve assegurar que os usuários paguem pelos custos dos serviços em regime de eficiência. Cabe destacar que os preços não são livremente definidos pelo mercado, uma vez que devem guardar correlação com os custos dos serviços prestados, em regime de eficiência. Soma-se a esta exigência legal a própria justificativa econômica da regulação, que prevê a atividade do regulador em falhas de mercado. Nesse sentido é o posicionamento da Superintendência de Regulação da Antaq, em Despacho de 25/1/2018, no qual relembra que ‘mesmo em mercado com regime de preços livres, é obrigatória a regulação desta Agência para verificar se há alguma infração de ordem econômica. Não é porque os preços são livres que os agentes podem aumentá-los a seu bel prazer, trazendo prejuízo ao bem estar social’.

137. Uma vez escolhidos os patamares de preços por parte dos terminais, estes devem publicar a tabela com seus preços praticados, por força de dispositivo na Resolução-Antaq 3.274/2014 (art. 34, incisos I e II). Destaca-se aqui que não há necessidade prévia de demonstração da vinculação dos preços praticados pelos terminais com seus custos; o que se exige é a comunicação prévia à Antaq, normalmente por meio de ofício endereçado à Agência, antes da prática dos novos preços desejados.

138. Por força do inciso II do art. 20 da Lei 10.233/2001, a Antaq deve regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a: a) garantir modicidade nos fretes e tarifas; b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

139. Com espeque no art. 27 da Lei 10.233/2001, cabe à Antaq: II) promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes; e IV) elaborar normas relativas à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores.

140. Dentre as diretrizes estabelecidas no art. 3º da Lei 12.815/2013 para a exploração dos portos organizados, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do país, se

destaca a seguinte: II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários.

141. A Resolução-Antaq 3.274/2014, em seu art. 34, define que constitui infração, passível de aplicação de multa a arrendatários de áreas e instalações portuárias localizadas no porto organizado, deixar de encaminhar demonstrações financeiras à Antaq. Tal exigência normativa dá a Antaq a competência de obter e requisitar informações financeiras, o que poderia subsidiá-la em análises no bojo de denúncias sobre abusividade de preços.

142. Além disso, o item 3.4 da Agenda Regulatória da Antaq para o Biênio 2016/2017, aprovada pela Resolução-Antaq 4.502/2015, estabelece como um dos itens da citada agenda o seguinte: 'padronização das rubricas dos serviços básicos prestados pelos terminais de contêineres e definição de diretrizes acerca dos serviços inerentes, acessórios ou complementares'. Lembra-se que é justamente a imprecisão na definição dos serviços (inerentes, acessórios e complementares) na importação e na exportação de contêineres pelos portos organizados que gera falta de uniformização na cobrança de preços e provoca falta de entendimento entre os agentes regulados e os usuários do setor portuário.

143. O TCU também exarou determinações em outros processos que evidenciam a preocupação do Tribunal com a questão da cobrança do THC. Embora atualmente se encontre em fase de análise os pedidos de reexame apresentados pela Antaq e pelo Centro Nacional de Navegação Transatlântica (Centronave), cabe destacar que os itens 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.6 do Acórdão 1.439/2016-TCU-Plenário (Ministra Relatora Ana Arraes), expedido no bojo do TC 004.662/2014-8, estabelecem exigências à Antaq no sentido de: expedir orientação para assegurar que o THC só seja pago ao armador mediante comprovação dos custos efetivamente incorridos pelo operador portuário; exigir a necessária divulgação, aos usuários, da composição dos custos do THC e de todos os itens da Cesta de Serviços; e realizar estudo para atestar a modicidade tarifária nos THCs cobrados dos usuários brasileiros.

144. Nesta esteira, o Acórdão 1.736/2016-TCU-Plenário (Ministro Relator Raimundo Carreiro), mantido pelo Acórdão 1.410/2017-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues), de 5/7/2017, exarado no âmbito da representação objeto do TC 028.834/2010-0, determinou à Antaq que enviasse ao Tribunal plano de ação detalhado para regulamentação da metodologia de cálculo dos preços máximos que poderão ser cobrados pelas arrendatárias dos usuários.

145. Por fim, cabe destacar que é garantida a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, consoante determina a Constituição Federal de 1998, em seu art. 5º, inciso LXXVII. Nesse sentido, foi verificada a cronologia da tramitação de processos de denúncias apresentadas pelos usuários à Antaq.

Ausência de metodologia de análise

146. Na Fase de Execução desta auditoria, foram solicitados à Antaq os processos de denúncia de usuários abertos a partir de 2014. Em seguida, por requisição desta equipe de fiscalização, a Agência encaminhou cópia de cinco processos da Gerência de Regulação Portuária (GRP), unidade incumbida regimentalmente para análise de conflitos com os usuários.

147. O exame da documentação (Apêndice II) mostra que as análises de denúncia sobre abusividade e não modicidade de tarifas, por parte da Antaq, carecem de rigor metodológico para alcançar seu objetivo, qual seja, harmonizar os interesses dos atores do setor. Neste ponto, convém repisar que, nesta auditoria, o exame cingiu-se ao método utilizado pela Agência para harmonizar conflitos e não na verificação se os preços seriam ou não abusivos, análise que transcenderia o objetivo do presente trabalho.

148. As análises dos preços impugnados foram realizadas por meio de comparação ora com índices inflacionários, ora com custos informados pelos terminais (que não necessariamente estariam em regime de eficiência). Em outras situações, foram pesquisados preços de terminais de contêineres concorrentes e, mesmo observada grande variância nos preços pesquisados, tal fato não permitiu à Agência concluir definitivamente sobre a existência da situação de abusividade.

149. Nessa esteira, lembra-se o teor do despacho da Superintendência de Regulação da Antaq que reconhece a ausência de metodologia definida para este tipo de análise acerca da abusividade dos preços denunciados. No documento, indica-se que foram constatados pelo menos três métodos de análise de abusividade de preços: por meio da evolução do preço impugnado em comparação com as taxas de inflação do período considerado; por meio da comparação do preço questionado com os de outros terminais de contêineres; e por meio da comparação do preço com o custo informado pelo terminal. Ao final, o gestor aponta que falta definição de metodologia de análise da abusividade de preços.

150. Embora a tônica seja permitir liberdade sobre os preços praticados pelos terminais portuários arrendados, a Agência tem ciência de que tais preços estão sob sua regulação e que a entidade deve reprimir situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica (como são exemplo a Nota Técnica 48/2015/GRP, de 3/12/2015, e o Despacho da Superintendência de Regulação da Antaq, de 25/1/2018), o que permite à Agência restringir aumentos de preços. Como exemplo, cita-se a restrição ao aumento de preços do terminal de contêiner da Libra-Rio, tratada no âmbito do TC 004.662/2014-8, no qual a Antaq limitou o aumento de preços à variação de determinado índice de inflação.

Ausência de acompanhamento periódico dos custos

151. Além da falta de metodologia para verificar possíveis abusividades nos preços praticados, constatou-se que a Antaq não dispõe de ferramenta de acompanhamento periódico dos custos ou índices de custos de movimentação e armazenagem portuária no segmento de contêiner, o que prejudica a harmonização dos interesses dos atores. Lembra-se que não basta à Antaq apenas conhecer os custos incorridos pelos terminais para analisar a modicidade/abusividade de preços portuários, mas que tais custos sejam medidos em regime de eficiência, consoante determina a Lei 10.233/2001.

152. Para obtenção dos custos dos terminais, com o objetivo de tratar denúncia acerca de abusividade de preços, por exemplo, a Antaq faz uso da Resolução 3.274/2014, que permite a obtenção pela Agência de informações financeiras e contábeis dos terminais. Porém tais informações vêm à Antaq somente quando demandadas e, via de regra, apresentadas em documentos físicos, o que não favorece a manipulação dos dados.

153. Lembra-se que os custos associados a movimentação, armazenagem e expedição de contêiner nos terminais, que subsidiam análises de abusividade de tarifas, têm de corresponder à realidade do terminal, ajustados pelo regime de eficiência definido em Lei. Assim sendo, as informações prestadas pelos terminais têm de ser verdadeiras e corresponder às suas operações portuárias, permitindo à Antaq circularizar tais informações e responsabilizar os terminais, no caso de fornecimento de informações incorretas.

154. Além disso, para que a Antaq meça os custos eficientes, nos termos do art. 11 da Lei 10.233/2001, a Agência deve incluir na metodologia de análise de denúncia acerca de abusividade de preço portuário o desenvolvimento de referenciais de eficiência, para permitir correta avaliação dos preços dos terminais.

Resolução 2.389/2012 - pontos que frequentemente geram conflitos

155. Além da análise de processos da Antaq, os usuários e entidades representantes entrevistados relataram os seguintes problemas, que reforçam a opinião da fragilidade da atuação na Antaq no tratamento de conflitos de interesse e de falta de clareza no normativo vigente: i) surgimento de conflitos, após a edição da Resolução 2.389/2012, junto à Antaq, em que se discute a sobreposição dos 'serviços não contemplados no *Box Rate*', mas de prestação obrigatória, com aqueles já remunerados por meio do THC; ii) cobrança de serviços não contemplados no THC e *Box Rate* em valores maiores do que os praticados no THC; iii) cobrança de serviços não contemplados no THC e *Box Rate* por meio do faturamento de serviços fracionados, que deveriam constar do THC, com majoração da conta final cobrada do usuário (quando em comparação à condição anterior à edição da Resolução-Antaq 2.389/2012), em decorrência do abuso de posição dominante de mercado do terminal na relação econômica com o usuário dono da carga; e iv) cobrança dos valores do THC

pelo armador ao usuário em valores consideravelmente superiores aos pagos pelo armador ao terminal, em oposição ao regramento da Resolução 2.389/2012, que determina que haja o ressarcimento dos valores, consoante já examinado no bojo do TC 004.662/2014-8.

156. Assim, observa-se que desde a edição da norma 2.389/2012, os problemas de falta de harmonia entre os objetivos dos atores do setor portuário vêm se agigantando. Neste contexto, e com o fito de adequar a citada norma à Lei 12.815/2013, a unidade de regulação da Antaq propôs alteração da Resolução por meio da apresentação da Nota Técnica 48/2015/GRP, de 3/12/2015, de autoria da Gerência de Regulação Portuária da Antaq, com vistas a pacificar os pontos de conflitos existentes hoje no normativo da Antaq.

157. Entretanto, na fase de execução da auditoria, foi obtida a informação de que a proposta de norma ainda não tinha sido relatada nem pautada para julgamento pela Agência. Sendo assim, passados mais de seis anos desde a edição da Resolução 2.389/2012, que catalisou os conflitos de interesse entre usuários dos portos e terminais portuários, e mais de dois anos da apresentação da proposta de alteração da citada Resolução, não havia decisão da Antaq acerca da alteração. Cumpre destacar que, em maio de 2018, a Agência divulgou o Aviso de Audiência Pública 4/2018, com o intuito de obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento da proposta de revisão da aludida norma.

158. Além disso, a prática de cobranças de serviços não incluídos no *Box Rate*, mas de prestação obrigatória para expedição da carga pelo terminal tem relação com eventual abuso de posição dominante do terminal frente ao usuário e com a concentração de mercado verificada nos mercados atendidos por terminais de contêineres (alto IHH - Índice de Herfindahl-Hirschman, Apêndice III - Concentração de Mercado).

159. Não resta dúvida da posição dominante do terminal frente ao usuário importador de contêiner no que toca à prestação de serviços para entrega da carga, considerando que, em regra, o usuário não escolhe o terminal em que irá receber a mercadoria. Além disso, o terminal detém a posse física da carga e somente a libera mediante o pagamento dos serviços. Um dos objetivos das Leis 10.233/2001 e 12.529/2011 (que estruturaram o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência) é o combate à infração da ordem econômica, consubstanciada no abuso de posição dominante.

160. Como exemplo, citam-se as tabelas de preços dos terminais APM (Tabela 3) e Portonave (Tabela 4), para a movimentação de contêiner, na importação e exportação, referente ao ano de 2017.

Tabela 3- Serviços não cobertos pelo Box Rate, mas prestados ordinariamente à carga
(APM Terminals)

ITEM DA TABELA	PREÇOS NA IMPORTAÇÃO	PREÇOS NA EXPORTAÇÃO
Armazenagem provisória (tabelas a e c)	1º Período de 5 dias: 0,55% e valor mínimo de R\$ 810,00 por contêiner	Franquia no 1º Período de 7 dias. Não cobra
Levante contêiner padrão (tabela g)	<i>Handling out</i> (entrega): R\$ 260,00 por contêiner	<i>Handling in</i> (recebimento). Não cobra
Segregação/planejamento de carga para retirada (tabela j)	Planejamento operacional e segregação de carga para retirada: R\$ 726,00	Não cobra
Pesagem de contêiner (tabela l)	R\$ 92,00, por contêiner	R\$ 92,00, por contêiner
Carga e descarga de navios - contêiner cheio (tabela n)	Descarga de contêiner cheio, R\$ 721,00	Embarque de contêiner cheio R\$ 721,00
Total dos preços (por contêiner)	R\$ 2.609,00	R\$ 813,00

Fonte: Usupport-BA, com base na tabela de preços apresentada à Antaq, no processo 50300.012357/2016-08.

Tabela 4- Serviços não cobertos pelo Box Rate, mas prestados ordinariamente à carga (TUP)

Portonave)		
ITEM DA TABELA	PREÇOS NA IMPORTAÇÃO	PREÇOS NA EXPORTAÇÃO
Armazenagem (tabelas 1)	1º Período de 6 dias: 0,52% e valor mínimo de R\$ 664,00 por contêiner	Franquia no 1º Período de 7 dias. Não cobra
Levante de contêiner (tabela 2)	Levante de contêiner na carreta para saída do terminal: R\$ 235,00	<i>Handling in</i> (recebimento). Não cobra
Movimentação de liberação de DTA e TAPS (tabela 2.14)	R\$ 1.178,00	Não cobra
Pesagem de contêiner (tabela 2.3 e 2.4)	R\$ 80,00, por contêiner	R\$ 80,00, por contêiner
Segregação de DTC-pátio (tabela 2.15)	R\$ 331,00	R\$ 331,00
Total dos preços (por contêiner)	R\$ 2.488,00	R\$ 411,00

Fonte: Usuport-BA, com base na tabela de preços apresentada à Antaq, no processo 50300.012557/2016-52.

161. Percebe-se pelas duas tabelas que o THC2, nos termos do tratamento conferido no TC 014.624/2014-1, se relaciona apenas com as linhas de nomes ‘Segregação/Planejamento de carga para retirada (tabela j)’ e ‘Segregação de DTC-Pátio (tabela 2.15)’. Nas palavras de usuários, após a Resolução-Antaq 2.389/2012, o THC2 tornou-se recorrente nas tabelas de preços dos terminais, sob diversas denominações, que majoram o custo final de importação, uma vez que todas as linhas destas tabelas se referem a serviços não cobertos pelo *Box Rate*.

162. Cabe aqui um destaque no que concerne à exportação, uma vez que a franquia de sete dias (conhecida no setor pelo jargão de *free-time*) é uma exigência do armador para que este tenha margem de sete dias para atracar, sem que tais atrasos lhe sejam onerosos.

163. Soma-se a este incremento de serviços não cobertos pelo *Box Rate* a prática de majoração dos preços de forma periódica (por exemplo, anual), com índices normalmente acima da inflação, sem justificativa que tenha como base aumento dos custos dos terminais. Observa-se na Tabela 5 o crescimento do valor de armazenagem cobrado, tanto mínimo como sobre o percentual do valor CIF e da carga classificada como perigosa (IMO).

Tabela 5- Preços tabelados de armazenagem 1º período - contêiner de 20’ e 40’

	Portonave ¹			APM Terminals ²			Variação anual do valor mínimo	
	Valor Mínimo (R\$)	%CIF	Adicional IMO ³	Valor Mínimo(R\$)	%CIF	Adicional IMO	Portonave	APM
2012	195,00	0,27%	100%	250,00	0,320 %	100%		
2013	230,00	0,30%	100%	362,00	0,370 %	100%	17,95%	44,80%
2014	450,00	0,38%	100%	581,00	0,395 %	100%	95,65%	60,50%
2015	520,00	0,41%	100%	663,00	0,445 %	100%	15,56%	14,11%
2016	620,00	0,47%	150%	736,00	0,500 %	100%	19,23%	11,01%
2017	664,00	0,52%	150%	810,00	0,550 %	150%	7,10%	10,05%
2018	691,00	0,55%	150%	843,00	0,570 %	150%	4,07%	4,07%

1 - (primeiro período - 6 dias, 7 dias em 2012)

2 - (primeiro período - 6 dias ou fração até 2017 e 5 dias em 2018)

3 - IMO (Organização Marítima Internacional) - designação dada a carga perigosa - percentual de acréscimo do preço

Valor de Armazenagem calculado sobre o Valor da mercadoria (CIF) e por contêiner.

Fonte: tabelas extraídas dos sítios eletrônicos dos terminais

164. Lembra-se novamente que a Antaq prima pelo regime de liberdade de preços para os terminais arrendados, atuando apenas por provocação de modo *ex post*, no caso de denúncias por supostas abusividades ou de prática de preços que atentem contra a modicidade tarifária. Novamente, percebe-se a importância de metodologia que permita realizar análise isenta acerca da abusividade sobre a cobrança de serviços.

165. Uma possível explicação para o comportamento verificado é o abuso de posição dominante num mercado altamente concentrado (Apêndice III - Concentração de Mercado). O setor portuário, em especial no segmento de contêiner, tem grandes indícios de concentração de mercado, quando analisadas suas hinterlândias (zonas de influência).

166. Nesse sentido, a Antaq foi questionada acerca de tendências na movimentação entre terminais de uso privado (TUPs) e portos organizados (arrendados) após a edição da Lei 12.815/2013. Em resposta a questionamentos do TCU, a Antaq informou que elaborou estudo, disponível em <http://web.antaq.gov.br/Portal/EstudoAssimetriaRegulatoriaTUPPP.asp>, acerca de possível assimetria entre Portos Organizados e Portos Públicos, concluindo que:

‘Embora existam distinções nas regras que regem os terminais arrendados e privativos, ficou bem estabelecido neste estudo que **os dados do setor não apontam vantagem concorrencial favorecendo os terminais privativos em detrimento dos terminais arrendados** especializados em movimentação de contêineres proveniente de regulação assimétrica, isto é, qualquer vantagem concorrencial de um terminal com relação a outro é proveniente de maior eficiência gerencial ou tecnológica, isto é, economicamente legítima.’ (grifos do original)

167. Embora os resultados do referido estudo não sejam objeto da presente auditoria, a conclusão acima aponta para a possível competição entre TUPs e portos arrendados, principalmente a partir da edição da Lei 12.815/2013, que não mais exigiu a necessidade de carga própria que justificasse o investimento na construção de TUPs, o que poderia vir a incrementar a concorrência no segmento de contêiner. Porém, nem a Antaq nem os agentes entrevistados apontaram que haja uma desconcentração neste mercado de terminais de contêineres.

168. A prática de cobrança pela prestação de serviços básicos de operação portuária e armazenagem, porém não incluídos no *Box Rate*, tem o condão de elevar os custos finais de importação de contêiner, ofendendo as diretrizes legais estabelecidas na Lei 12.815/2013, art. 3º, inciso II combinado com a Resolução 3.274/2014, art. 2º, inciso IV (efetividade dos direitos dos usuários); e na Lei 12.815/2013, art. 3º, inciso II combinado com a Resolução 3.274/2014, art. 3º, inciso VII (garantia da modicidade).

169. Com a evidência de que outros serviços, e não só os representados pelo THC2, constituem os serviços não cobertos pelo *Box Rate*, considera-se oportuno que a Antaq defina os serviços incluídos no pacote de serviços prestados pelo terminal ao armador (*Box Rate*) e cobrado pelo armador ao usuário (THC). Lembra-se ainda que na Nota Técnica 48/2015/GRP há proposta de alteração do *Box Rate* para abranger todos os serviços necessários para a expedição do contêiner do terminal, relegando para os ‘serviços não cobertos pelo *Box Rate*’ apenas aqueles considerados acessórios e de contratação opcional por parte do usuário importador.

170. Sem ter a pretensão de esgotar a discussão econômica, lembra-se que, no caso da importação, o terminal portuário alfandegado, fiel depositário da carga importada, escolhido pelo armador, torna-se o monopolista da mercadoria do usuário do porto, além de a carga ser, em regra, um bem não fungível, o que torna mais ainda evidente a posição dominante do terminal frente ao importador. Nesta situação, o bem econômico cujo fornecimento é tutelado pela agência reguladora é o ‘serviço portuário’ de movimentação e armazenagem da carga, uma vez que o terminal deve prestar tais serviços para entregar a carga ao usuário (demandante *lato sensu* dos serviços).

171. Pois bem, nestas condições de monopólio, a demanda pelo bem ‘serviço portuário’ é demasiada inelástica e, sendo assim, a teoria econômica aponta que todo e qualquer aumento de preço do serviço é repassado, em sua maioria, se não integralmente, ao consumidor (usuário importador). Se o aumento de preço não é decorrente de aumento de custo, verifica-se, a grosso modo, aumento da margem de lucro do terminal (lucro econômico positivo), situação que impõe a necessidade de regulação.

Alíquotas *ad valorem* incidentes na movimentação de contêineres

172. Por fim, outro descontentamento dos usuários diz respeito ao incremento dos preços dos serviços prestados pelos terminais por meio da elevação de alíquota *ad valorem*, em adição à cobrança por unidade de contêiner já praticada (a exemplo da tabela de evolução de preços do arrendatário do porto de Itajaí, APM Terminals, e do terminal de uso privado em Navegantes/SC, Portonave, pela tabela 5 acima, entre 2012 a 2018). Argumentam ainda que tal cobrança não encontra semelhanças em países estrangeiros.

173. A origem da cobrança *ad valorem*, em oposição à cobrança por unidade remonta aos tempos coloniais, nos quais tais práticas incrementavam a arrecadação de tributos nos entrepostos comerciais. O preço de movimentação de contêiner, a grosso modo, não depende do valor da mercadoria nele carregada. A propósito, esta é uma das grandes vantagens do contêiner, por permitir padronização no manuseio e agilidade nas operações portuárias. Isso explica em parte o movimento de containerização dos últimos trinta anos no mundo todo. Nos casos em que cargas valiosas estão acondicionadas em contêineres, seguros sobre as mercadorias são contratados para dar solução a possíveis avarias decorrentes de movimentações imprecisas.

174. No entanto, percebe-se que a prática da cobrança *ad valorem*, em adição à cobrança por unidade de contêiner, vem sendo incrementada em movimento recente, após a edição da Resolução-Antaq 2.389/2012, permitindo aumento dos preços sem correspondente aumento dos custos no manuseio e trâmite da carga, em regime de eficiência.

175. A Antaq, por sua vez, preza pela liberdade de preços, não se opondo, *a priori*, por mudanças nas unidades de cobrança. A regra da Resolução 3.274/2014 é exigir a publicidade dos preços em tabelas dos terminais previamente publicadas, deixando a cargo do terminal a unidade da respectiva cobrança.

Análise e conclusão referente às deficiências observadas na atuação da Antaq

176. Em vista de todo o exposto, observa-se que a atuação da Antaq não tem contribuído para que haja a harmonização dos objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, arbitrando conflitos de interesses e regulando situações que configurem competição imperfeita e/ou impedindo infração da ordem econômica (consoante determina o art. 20 da Lei 10.233/2001). As causas percebidas para a baixa efetividade da agência nesta seara são:

- a) ausência de metodologia definida para avaliação de abusividade de preços e tarifas praticadas por terminais arrendados no segmento de contêiner, o que permite a realização de análises pela Agência sem utilização de critérios padronizados;
- b) inexistência, na Antaq, de mecanismo de coleta e de análise sistemática de índices ou indicadores de custos praticados no segmento de contêiner, o que permitiria subsidiar a análise de denúncias referentes à prática de preços não módicos;
- c) interpretação conflituosa da Resolução 2.389/2012, no que tange à definição dos serviços básicos que devem ser prestados pelos terminais portuários no segmento de contêiner, o que leva à cobrança duplicada por serviços já prestados no âmbito do *Box Rate* ou à cobrança por serviços prestados, mas não solicitados pelos usuários;
- d) fiscalização insuficiente por parte da Antaq sobre os valores pagos pelo armador a título de *Box Rate*, a serem ressarcidos via THC, cobrado do usuário, conforme determina o art. 3º da Resolução-Antaq 2.389/2012; e
- e) existência de estruturas de prestação de serviços portuários com características de concentração

de mercado (alto IHH) sem regulação sobre preços, o que propicia abuso de posição dominante de mercado por parte dos terminais.

177. Como primeiro efeito decorrente das deficiências apontadas, a análise do corpo técnico da Antaq no tratamento de denúncias acerca de cobrança de preços abusivos, sem metodologia definida para a arbitragem dos conflitos, pode conduzir a conclusões diversas, que dependem do critério utilizado pelo responsável pela análise, impactando, ao final, a tomada de decisão da Agência sobre a questão.

178. Análises sem embasamento em diretrizes transparentes previamente estabelecidas e sem rigor metodológico elevam o risco de tomada de decisões diferentes em situações parecidas, levando, ao final, para falta de harmonização dos objetivos entre usuários e terminais portuários. A cada nova demanda, seja ela sobre criação de novos serviços de cobrança compulsória ou majoração de preços, análises são realizadas sem utilização de critérios padronizados, impactando na decisão tomada pela Agência, não contribuindo para a pacificação dos conflitos de interesses no setor portuário.

179. Na sequência, percebe-se o surgimento de denúncias, em sua maioria, de autoria dos usuários donos de carga, sobre prática de preços abusivos na importação de contêiner, tais como a majoração injustificada ou a elevação de valores dos serviços não contemplados no THC nem no *Box Rate* em patamares superiores aos do próprio THC, e também de cobrança de THC em valores superiores ao cobrados por meio do *Box Rate*, em infração ao caráter de ressarcimento estipulado na Resolução-Antaq 2.389/2012.

180. Outro efeito diz respeito aos altos valores de custos de movimentação de contêiner praticados no Brasil, quando comparado com outros países, como apontado em relatórios internacionais, a exemplo do *Doing Business*, do Banco Mundial, elaborado por meio de pesquisa a usuários de portos de todo o mundo. Como exemplo dos altos custos para importação de contêiner no Brasil, o relatório *Doing Business* 2018 mostra que importar um contêiner no Brasil custa, em média, US\$ 969 ao passo que no Chile custa US\$ 290 ao importador.

181. Eleva-se também o risco da ocorrência da abusividade de preços praticados pelos terminais, ante a falta de acompanhamento pela Antaq de: i) custos associados à prestação dos serviços em regime de eficiência; ii) fatores aplicáveis à majoração dos preços, tais como investimentos realizados, ganhos de produtividade na prestação do serviço, inovações tecnológicas no setor portuário, níveis inflacionários; e iii) níveis de concentração do mercado de serviços portuários e de competição intra e interportos.

182. Pode-se dizer, por fim, que é quase unânime a percepção, por parte dos usuários donos de carga, de que há falha na atuação regulatória da Antaq, permitindo aos terminais portuários, em decorrência destas falhas, praticar preços elevados sem regulação eficiente, o que propicia a criação de novos serviços de prestação compulsória à carga, no segmento de contêiner, em função do abuso de sua posição dominante de mercado.

183. Ante o exposto, conclui-se que a atuação da Antaq no tratamento das denúncias de usuários sobre preços abusivos praticados por terminais portuários no segmento de contêiner apresenta risco de não harmonizar os interesses dos atores do setor. O tratamento de denúncias de preços abusivos sem metodologia definida para a arbitragem dos conflitos de interesse entre usuários donos de carga e terminais portuários leva a decisões que afrontam os princípios da eficiência, da finalidade administrativa e da supremacia do interesse público.

184. Visando direcionar os esforços às causas dos problemas identificados neste relatório, notadamente a ausência de metodologia de análise de denúncias, a falta de acompanhamento periódico dos custos de terminais e ainda a existência de pontos conflituosos na Resolução 2.389/2012, propõe-se expedir as seguintes determinações:

185. Determinar à Antaq, com espeque no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU que:

a) no prazo de 180 dias, desenvolva metodologia de análise de denúncias sobre abusividade de

preços e tarifas praticados por terminais e operadores portuários, na movimentação de contêiner, com vistas a harmonizar objetivos de usuários e prestadores de serviço, preservado o interesse público, nos termos do art. 20 da Lei 10.233/2001;

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

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

d) no prazo de 30 dias, apresente ao TCU plano de ação com vistas a evidenciar como se dará o atendimento às determinações constantes dos itens acima, designando as tarefas a serem executadas, os responsáveis por tais medidas (nomes e cargos) e o prazo para suas implementações.

186. Também será proposto recomendar à Antaq, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que regulamente a prática de cobrança de preços *ad valorem* sobre movimentação e armazenagem de contêineres, não descartando a possibilidade de vedar tal prática, bem como determinar, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que a Agência apresente, no prazo de 30 dias, plano de ação contendo denominação dos responsáveis (nomes e cargos) e prazos para implementar a referida recomendação ou justificar sua não implementação.

187. Finalmente, propõe-se dar ciência à Antaq de que a baixa celeridade processual na análise da proposta de alteração da Resolução-Antaq 2.389/2012 contraria a Constituição Federal de 1998, art. 5º, inciso LXXVII, que assegura a todos razoável duração do processo, bem como não contribui para a harmonia dos objetivos dos atores do setor portuário, em oposição à Lei 10.233/2001, art. 20, inciso II, alínea 'b'.

188. Importante registrar que a definição de metodologia específica para tratar denúncias de abusividade e de prática contra a modicidade tarifária pode trazer como benefícios a padronização da análise da Agência sobre abusividade de preços e tarifas praticados por terminais no segmento de contêiner, encaminhando a atuação da Agência para a harmonização dos interesses dos atores do setor portuário.

189. As medidas propostas também poderão facilitar a obtenção de informações e a análise realizada pela Antaq sobre os custos dos terminais, quando de denúncias de prática de preços que atentem contra a modicidade, uma vez que os custos serão remetidos à Antaq periodicamente e em formato útil à análise. Por fim, a atuação da Agência nestes termos pode trazer previsibilidade aos agentes econômicos dos custos envolvidos na movimentação de contêiner, com incremento de eficiência e aumento de volume na cadeia de comércio exterior.

Achado 2: Dragagem insuficiente e dificuldades de realização de investimentos e manutenção das instalações portuárias

190. Neste capítulo, foram examinadas as principais deficiências na gestão das autoridades portuárias que afetam a eficiência operacional dos portos organizados. Para tanto, examinou-se a atuação das autoridades portuárias para assegurar a manutenção da geometria dos canais marítimos de acesso aos portos e berços de atracação. Além disso, examinou-se em que medida as autoridades portuárias têm atuado para resolver os problemas operacionais de terminais, operadores e usuários.

191. Convém lembrar que, para análise do caso concreto, efetuou-se o exame das Autoridades Portuárias responsáveis pelos portos organizados de Santos/SP, Rio de Janeiro e Itaguaí/RJ, Itajaí/SC, Belém e Vila do Conde/PA.

Achado 2.1 - Ausência ou insuficiência da dragagem de manutenção

192. A atuação da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), da Superintendência do Porto de Itajaí (SPI) e da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) não assegura a manutenção da geometria dos canais marítimos de acesso aos portos e dos berços de atracação.

193. A conservação dos acessos aquaviários, que é feita por meio de dragagem de manutenção, cabe precipuamente às autoridades portuárias, consoante o art. 17, inciso V, da Lei 12.815/2013. Conforme seu estatuto social (art. 4º, inciso XVI), compete à Codesp promover a realização de obras e serviços de construção e melhoramento dos portos, de suas infraestruturas de proteção e de acesso aquaviário sob sua jurisdição ou responsabilidade. Nessa linha, o estatuto social da CDRJ descreve sua competência com termos e numeração idênticos aos da autoridade portuária paulista.

194. Já o regulamento de exploração do porto organizado de Itajaí/SC destaca a competência da Administração do Porto de fiscalizar a execução ou executar obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, nelas compreendida a infraestrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto (item 1.2, alínea g).

195. Cumpre relembrar que o princípio constitucional da eficiência deve ser obedecido por toda Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal), direta ou indireta. Di Pietro (2006) ressaltava que esse princípio constitucional possui dois aspectos: em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível; e em relação ao modo de estruturar e disciplinar a administração pública, também com a finalidade de alcançar os melhores resultados na gestão.

196. Com o objetivo de estimular a ampliação da eficiência nas contratações públicas, a Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011, em seu art. 10, estabeleceu a remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato. Desse modo, a remuneração da empresa contratada estaria condicionada a algum ganho para a administração pública, como, por exemplo, a redução do prazo de interrupção das operações portuárias. No entanto, atualmente, não se verifica a aplicação desse critério nas contratações de dragagem.

197. A eficiência pode ser definida como o alcance de um resultado com o mínimo emprego de recursos e, portanto, a ampliação da eficiência requer a redução de custos. Nesse contexto, é importante trazer a experiência do Corpo de Engenheiros do Exército Americano (*United States Army Corps of Engineers - Usace*), órgão responsável pelas dragagens nos portos dos Estados Unidos da América, que juntou em um único contrato os projetos de dragagem que historicamente eram feitos em contratos individuais.

198. O *Government Accountability Office (GAO)* realizou fiscalização sobre as ações adotadas pelo *Usace* para assegurar a qualidade das informações dos custos dos contratos de dragagem. Consta no relatório da auditoria que oficiais de distritos da costa oeste estimaram ter obtido economia anual de cerca de US\$ 7 milhões, ao mobilizar/desmobilizar apenas uma draga, em vez de várias. O *GAO* também reportou que um dos distritos da costa leste havia juntado em um único contrato a dragagem de manutenção com a de redução de danos causados por tempestade costeira.

199. O *Department of Transport and Main Roads* da Austrália dispõe de um extenso relatório que apresenta a estratégia para dragagem de manutenção dos portos de Queensland. Segundo o documento, a draga de propriedade do Porto de Brisbane normalmente realiza a dragagem dos demais portos, que possuem contratos com a administração do primeiro. O relatório apresenta o volume dragado anualmente em cada porto, a quantidade de dias em que houve dragagem de manutenção, bem como estimativa de assoreamento e calendário para dragagem.

200. Conforme será visto a seguir, os canais de acesso e berços de atracação dos portos visitados nesta fiscalização apresentam problemas na manutenção da profundidade.

Porto de Santos/SP

201. Em resposta a questionários, operadores portuários indicaram que o principal gargalo portuário no Porto de Santos/SP seria a dragagem de manutenção, que não tem sido realizada de

maneira apropriada. Apesar de haver contrato de dragagem de manutenção, alguns entrevistados afirmaram que o equipamento contratado leva de sete a dez dias para dragar um berço de 300m, período em que o berço ficaria impossibilitado de operar.

202. Análise dos documentos apresentados pela autoridade portuária aponta diminuição dos calados operacionais nos berços do porto ao longo do tempo, evidenciando a deficiência de dragagem de manutenção. Por meio da análise de calados operacionais entre março de 2015 e novembro de 2017, verificou-se que 22 de 54 berços estavam com profundidade inferior à de projeto, o que poderia limitar a atracação dos navios de maior calado (Apêndice I - Variação dos calados operacionais).

Porto de Itaguaí/RJ

203. Não existe programa permanente de dragagem implementado na CDRJ. Com efeito, a dragagem de manutenção do canal de acesso e do canal derivativo do Porto de Itaguaí/RJ não tem sido realizada pela Autoridade Portuária.

204. O canal, a bacia de manobra e alguns berços de atracação do Porto de Itaguaí/RJ deveriam ter profundidade de 20m, permitindo calados de navios de até 18,8m. No entanto, devido ao assoreamento de parte da bacia de manobra, o calado máximo autorizado é de 14,5m, consoante orientação da autoridade marítima. Excepcionalmente, manobras com navios contendo calados entre 14,5m e 18,3m são autorizadas como 'especiais' e podem ser canceladas a qualquer momento causando interrupção nos serviços dos terminais do porto.

205. Um dos arrendatários destacou que pequenas dragagens emergenciais são feitas pelos próprios arrendatários, embora exista cobrança dos terminais pela CDRJ de tarifa para manutenção do acesso aquaviário, tarifas essas que compõem a Tabela I das tarifas reguladas pela Antaq.

206. Estudos realizados pelo INPH e pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a COPPE, mostram que o assoreamento do Porto de Itaguaí/RJ é pequeno, em torno de 150.000m³/ano. Além disso, os estudos indicam a necessidade de dragagem de aproximadamente 1,6 milhões de m³, o que corresponde a aproximadamente 10 anos sem a manutenção da profundidade. O INPH também apresenta como estimativa de custo da dragagem o valor de R\$ 50 milhões.

207. Como solução temporária, o MTPA autorizou a realização de investimentos emergenciais para a dragagem do porto. Os investimentos, previstos em R\$ 86 milhões, serão realizados no âmbito dos contratos de arrendamentos firmados com as empresas CSN Mineração S.A., Sepetiba Tecon S.A. e Companhia Portuária Baía de Sepetiba (CPBS) junto à CDRJ. No entanto, após a realização do investimento, permanece a necessidade de dragagem de manutenção.

208. Como o assoreamento nos portos do Rio de Janeiro não é significativo em períodos curtos, a dragagem de manutenção pode ser realizada em conjunto com outros portos, como o de Santos/SP ou de Vitória/ES, como sugerido pelo próprio INPH. Para tanto, os serviços de dragagem de manutenção poderiam ser coordenados com a SNP/MTPA e com as autoridades portuárias dos respectivos portos. Vale registrar que as companhias docas, como sociedades de economia mista, submetem-se à Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e, portanto, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento (art. 278).

Porto de Itajaí/SC

209. Entrevistados reportaram que a dragagem de manutenção do Porto de Itajaí seria insuficiente, apesar de a SPI dispor do contrato de dragagem de manutenção com a Construtora Triunfo S.A. (Contrato 32/2012).

210. Nesse porto, fenômenos meteorológicos provocam com frequência chuvas intensas e enchentes do Rio Itajaí-Açu, que causam assoreamento excessivo do canal e elevam os custos de manutenção. No entanto, o atual contrato de dragagem de manutenção não leva em consideração esse problema, o que acarreta a necessidade de novas contratações quando da ocorrência desses episódios meteorológicos.

Análise - Achado 2.1

211. Nos casos em que as Autoridades Portuárias possuem contrato de dragagem de manutenção, como o de Santos e de Itajaí, verifica-se que a licitação não garante que os contratos sejam realizados de maneira eficiente. Embora os contratos estabeleçam produtividade diária mínima, os terminais e operadores consultados entendem que as especificações não são suficientes para assegurar a eficiência porque os berços chegam a ficar muito tempo impossibilitados de operar durante a realização da dragagem. Além da produtividade mínima das dragas, os editais de licitação poderiam conter parâmetros de eficiência que favorecessem a rapidez na intervenção e a manutenção da condição de operacionalidade dos berços de atracação.

212. As Autoridades Portuárias alegam dificuldades financeiras para realização das dragagens de manutenção. No entanto, no caso do Porto de Itaguaí/RJ, que possui baixo assoreamento, considerando o elevado custo de mobilização de equipamentos, pressupõe-se que a dragagem seja realizada em intervalos de tempo maiores que um ano, para que ocorra suficiente acúmulo de sedimentos. Nesse específico caso, como o assoreamento é baixo, infere-se que a principal causa dessa deficiência na dragagem de manutenção esteja relacionada com a falta de planejamento operacional da Autoridade Portuária, que deveria prever a atividade para evitar a perda significativa da profundidade de canais, bacias de manobra e berços de atracação.

213. A consequência direta da falha na dragagem de manutenção é a diminuição da capacidade de carga dos navios que atracam no complexo portuário. Como o valor do afretamento da embarcação praticamente não se altera, o custo do transporte por mercadoria embarcada se eleva, porque são necessárias mais viagens para se transportar uma determinada quantidade de carga.

214. De acordo com entrevistados, em razão da limitação da profundidade no Porto de Santos/SP, vários navios são obrigados a aguardar a elevação da maré para entrar e/ou sair. Um dos terminais entrevistados informou que cada berço perde de trinta a quarenta dias por ano aguardando a maré apropriada. Com efeito, ocorre custo extra de sobrestadia da carga em caminhões e atraso de entrega de unidades.

215. Com relação à dragagem de manutenção no Porto de Itaguaí/RJ, para o caso de terminais de minérios, estima-se que os navios operam em média com 5% a menos de carga. Além disso, há custo de mais de R\$ 70.000,00 por manobra (Prático e Rebocadores adicionais) em decorrência da classificação de manobras como ‘especiais’ para que sejam realizadas, no caso de navios com calado acima de 14,5m até o limite de 18,3m.

216. Em Itajaí/SC, a arrendatária APM ajuizou ação com pedido de tutela antecipada para não pagar o valor da movimentação mínima de contêineres (MMC) relativo a 2016 porque, segundo a empresa, suas atividades ficaram prejudicadas em razão do assoreamento e da dragagem insuficiente realizada pela SPI. A arrendatária logrou êxito por meio de medida liminar que suspendeu o pagamento da MMC até a decisão de mérito do processo, reduzindo as receitas financeiras da Autoridade Portuária.

217. Conclui-se, desse modo, que as autoridades portuárias avaliadas não conseguem manter as profundidades dos canais aquaviários e dos berços de atracação nos níveis definidos em projeto, em razão de problemas na licitação, como a especificação inadequada da produtividade de equipamentos, ou falta de planejamento operacional. A redução das profundidades impacta negativamente a operação de terminais, provoca a limitação da carga embarcada nos navios e o encarecimento dos custos logísticos, além da redução dos recursos da própria Autoridade Portuária, que deixa de auferir receita de seus usuários (terminais, operadores e armadores).

218. Em novembro de 2017, o MTPA criou grupo de trabalho interministerial para avaliar proposta feita por associações atuantes no Porto de Santos interessadas em assumir a responsabilidade pelo gerenciamento e execução das dragagens de manutenção.

219. Segundo informação de uma das entidades postulantes, o serviço poderia ser feito por intermédio de um ‘condomínio portuário’, instituído para ‘administrar a contratação e fiscalização dos serviços de engenharia e dragagem do canal de acesso, áreas de fundeio, bacias de evolução e berços de atracação do porto organizado, gerindo a tarifa para infraestrutura aquaviária’. Com

natureza jurídica de associação civil de direito privado sem fins lucrativos, o condomínio seria composto por uma Diretoria Executiva, contratada por tempo indeterminado, por um Conselho de Administração e pela Assembleia Geral. O conselho de administração seria composto de autoridade portuária e marítima e ainda de representantes de arrendatários de áreas acostáveis (terminais molhados).

220. A sugestão proposta contempla a alteração da legislação para permitir que a associação/condomínio possa realizar esses serviços e receber os recursos da companhia docas.

221. Como ainda não houve conclusão dos trabalhos do aludido grupo, é possível ao menos considerar os parâmetros de eficiência propostos pelos terminais em futuras licitações, com o objetivo de diminuir os períodos de interrupção das operações portuárias, sem prejuízo de aprofundada avaliação técnica e econômica pelo MTPA e pelas Autoridades Portuárias das sugestões alviradas pelo referido grupo de trabalho.

222. Ainda com a finalidade de estimular maior eficiência das empresas de dragagem, é recomendável que as contratações admitam a possibilidade da remuneração variável, prevista na Lei 12.462/2011.

223. Com o objetivo de reduzir custos de dragagem de manutenção, a experiência internacional aponta para a possibilidade de realizar as dragagens de diferentes portos de maneira conjunta, bem como a dragagem de recuperação decorrente de enchentes ou outros fenômenos hidrológicos. Com isso, os custos de mobilização e de desmobilização das dragas, valores relevantes, podem ser diluídos entre portos. O INPH também recomenda a contratação de dragagens de manutenção em bloco, sobretudo quando o volume de assoreamento anual é de pequena monta, como no Porto de Itaguaí/RJ.

224. Dessa forma, entende-se pertinente **recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, às Autoridades Portuárias que: i) em conjunto com o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, avaliem a possibilidade de adotar a dragagem de manutenção em conjunto com outros portos, bem como a viabilidade de considerar, em seus contratos de dragagem de manutenção, a dragagem de recuperação em virtude de enchentes ou outros fenômenos hidrológicos, à semelhança das realizadas em experiências internacionais (EUA e Austrália); e ii) sempre que possível, considerem os parâmetros de eficiência propostos pelos operadores e terminais nas próximas licitações para dragagem de manutenção, de forma a reduzir períodos de interrupção das operações portuárias, bem como a possibilidade de remuneração variável de que trata a Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Em razão da eventualidade dos processos descritos acima, não será proposta determinação para apresentação de plano de ação para implementar as recomendações.

225. Adicionalmente, entende-se necessário **dar ciência à Codesp de que a profundidade dos berços de atracação relacionados a seguir não corresponde à prevista em projeto (relação dos berços: AL 01, AL 02, AL 03, AL 04, BTP 01, BTP 02, BTP 03, AGE0 01, CS 01, VALONGO, ARM 10, ARM 11, ARM 13/14, ARM 15, ARM 16/17, ARM 19, CURVA 23, OUTEIRINHOS 03, OUTEIRINHOS 02(MB), OUTEIRINHOS 01(MB), ARM 33/34, 37 Pto 1 e 2, TERMAG, TGG, TECON 4 e TECON 3).**

226. Com a implementação dessas medidas, espera-se a diluição dos custos de mobilização/desmobilização dos equipamentos e, com isso, redução dos valores de contratos de dragagem. Ao considerar parâmetros propostos por terminais ou operadores, o tempo de interrupção dos berços de atracação será mitigado, o que permitirá maior eficiência na movimentação portuária.

Achado 2.2 - Dificuldade em realização de investimentos e manutenção das instalações portuárias em níveis operacionais

227. As administrações dos portos organizados de Santos, Rio de Janeiro, Itaguaí, Itajaí, Belém e Vila do Conde não conseguem realizar as atribuições previstas em seus estatutos ou regimentos, no tocante a investimentos e manutenção de instalações de infraestrutura necessárias às operações do

porto.

228. As administrações dos portos organizados possuem suas atribuições enumeradas no art. 17 da Lei 12.815, de 5 de junho de 2013 (Lei dos Portos). Dentre as atividades previstas para as autoridades portuárias, cabe destacar a de fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias (inciso V), e a de promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto (inciso VII).

229. Os estatutos sociais das companhias docas (São Paulo, Rio de Janeiro e Pará) reproduzem as atribuições legais e ainda apresentam outras, como a realização de obras e serviços de construção e melhoramento dos portos, de suas infraestruturas de proteção e de acesso aquaviário. De igual modo, o regulamento de exploração do porto organizado de Itajaí/SC descreve a competência da Administração do Porto de fiscalizar a execução ou executar obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, nelas compreendida a infraestrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto (item 1.2, alínea 'g').

Porto de Santos/SP

230. Além da deficiência na dragagem de manutenção, operadores portuários entrevistados consideraram a existência de um único acesso rodoviário ao porto um dos principais gargalos que prejudicam a eficiência de suas operações. Segundo informações apresentadas por um operador portuário, as vias de acesso já chegaram a ficar interditadas por quinze dias seguidos devido a um incêndio e, apesar de haver projetos para ampliação dos acessos, as obras ainda não foram realizadas.

231. Em resposta aos questionários, os terminais também reportaram a existência de muitas interferências entre as linhas férreas e as rodovias que prejudicam o acesso ao porto, isto é, excesso de cruzamentos em nível, bem como insuficiência de capacidade e de manutenção das linhas férreas e de falta de conservação das vias rodoviárias.

232. Como exemplo de incapacidade em realização de investimentos, o porto ainda não implementou o sistema VTMS (*Vessel Traffic Management Information System*), de auxílio eletrônico à navegação, que tem por objetivo ampliar a segurança da vida humana no mar, a segurança da navegação e a proteção ao meio ambiente nas áreas em que haja intensa movimentação de embarcações ou risco de acidente de grandes proporções.

233. Foram destinados recursos para implantação do referido sistema, desde 2014, nos Portos do Rio de Janeiro (RJ), Itaguaí (RJ), Santos (SP), Salvador e Aratu (BA) e Vitória (ES). No entanto, apenas esse último conseguiu implantar o sistema, ao custo de R\$ 23 milhões. Das quatro torres de controle previstas para o Porto de Santos, apenas uma estaria pronta para operar. Gestores da Codesp informaram que a implantação dependeria de diálogo com o Ministério da Defesa para definição dos pontos de instalação das torres de radar, devido ao fato de tratar-se de área sujeita a jurisdição militar.

234. No que diz respeito à situação financeira da Codesp em 2016, a companhia teve despesas da ordem de R\$ 31 milhões em demandas trabalhistas e R\$ 18 milhões em demandas cíveis. Além disso, ainda houve a cobertura de déficit da previdência complementar dos funcionários, no montante de R\$ 11 milhões. Essas três rubricas totalizam R\$ 60 milhões em dispêndios. Enquanto isso, os investimentos com capital próprio no ano de 2016 foram de apenas R\$ 19 milhões, o que demonstra que o resultado da companhia vem sendo fortemente afetado pelas demandas judiciais e outras questões trabalhistas, comprometendo sua saúde financeira e capacidade de investimentos.

235. O saldo das provisões para as demandas judiciais é elevado. São R\$ 224 milhões em causas trabalhistas que provavelmente serão perdidas pela Codesp (dados de janeiro de 2017 encaminhados pelo setor jurídico da Companhia). Entre prováveis e possíveis, o número chega a R\$ 377 milhões. Juntando-se as com chance remota de perda, o total chega a R\$ 455 milhões. Já as provisões cíveis se dividem em de curto prazo, R\$ 126 milhões, e de longo prazo, R\$ 79 milhões, totalizando R\$ 205 milhões.

236. A não realização de projetos menos dispendiosos, como o sistema de gerenciamento do acesso terrestre, pode estar relacionada a falhas na gestão das companhias docas, que não conseguem licitar e realizar seus projetos, além de dificuldades na interlocução com outros órgãos e entidades.

237. Em Santos, de acordo com entrevistados, a falta de investimentos em infraestrutura resulta em filas de caminhões estacionados ao longo da via de acesso e ao redor de todo o porto organizado. A infraestrutura terrestre deficiente acarreta aumento no tempo de trânsito das mercadorias e, por consequência, no custo portuário. Devido às dificuldades de acesso terrestre e/ou aquaviário, o próprio porto deixa de auferir receita porque as cargas que seriam movimentadas em seus terminais são destinadas a outras instalações portuárias.

Portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí/RJ

238. Segundo relatos de arrendatários, o Porto do Rio de Janeiro sofre com manutenção deficiente da pavimentação de vias internas, das linhas férreas, da iluminação dos acessos e do interior do porto, além da sinalização deficiente das vias rodoviárias.

239. O porto ainda não dispõe do sistema VTMS. Em resposta a ofício de requisição, a CDRJ informou que a implantação dependeria de interlocução com o Ministério da Defesa para definição das áreas de instalação de antenas, uma vez que as áreas são de responsabilidade da Marinha e do Exército.

240. Em abril de 2015, os recintos administrados pela CDRJ e não arrendados nos portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí foram desalfandegados pela Receita Federal em razão da não apresentação de certidões negativas de débitos fiscais. O desalfandegamento prejudica operadores que deixam de utilizar o cais público e ainda importadores e exportadores que deixam de dispor de tais áreas para armazenamento temporário.

241. Apesar de a CDRJ dispor de receita suficiente para manutenção da infraestrutura de acesso terrestre e aquaviário (receita anual com tarifas de R\$ 70 milhões em 2016) e ainda de contratos de arrendamento (R\$ 240 milhões/ano), em razão de despesas com ações judiciais e outras dívidas/despesas, a Autoridade Portuária não consegue manter as instalações portuárias em nível adequado para seus usuários, como, por exemplo, o acesso de trens limitado a uma única linha no Porto de Itaguaí/RJ.

242. Gestores e arrendatários elencam a burocracia inerente da administração pública como uma das causas desses problemas. Além disso, citam a falta de capacidade financeira para não aplicar recursos em infraestrutura, a falta de autonomia e de continuidade na gestão portuária.

243. Observa-se que a situação financeira da CDRJ tem impacto significativo na sua capacidade de manter suas instalações portuárias. Dívidas cíveis referentes ao fundo de previdência Portus (R\$ 1 bilhão, sendo 175 milhões considerados incontroversos) e de *leasing* de equipamentos (R\$ 580 milhões) prejudicam o planejamento e a operação da Autoridade Portuária.

244. A elevada folha de pagamentos de pessoal (R\$ 265 milhões em 2016) consumiu grande parte da receita operacional líquida da CDRJ (R\$ 302 milhões), resultando em prejuízos frequentes na companhia. Há 2.672 ações trabalhistas ajuizadas contra a CDRJ por diversas razões, como cobrança de adicional de risco, dano moral, horas extras e acúmulo de função. O valor total estimado do passivo trabalhista é de R\$ 373 milhões.

245. A rotatividade dos gestores também foi indicada como uma das causas das dificuldades da CDRJ - de 2014 até 2017, cinco gestores passaram pela presidência da companhia, o que provocava, segundo os entrevistados, mudanças frequentes no estabelecimento de prioridades. Conforme veiculação de notícia na imprensa, a nomeação do atual diretor de gestão portuária foi questionada pelo sindicato dos portuários que o considerou inexperiente para a função de Superintendente do Porto de Itaguaí/RJ (<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sindicato-ve-irregularidade-em-nomeacao-de-superintendente-do-porto-de-itagua-i/>_Acesso em: 9/3/2018).

246. Cabe ainda destacar a falta de interlocução entre órgãos superiores (MTPA e MD) no que diz respeito à negociação dos locais de instalação de antenas e outros equipamentos necessários para o

VTMIS.

247. De acordo com a CDRJ, em virtude da decisão da SRF de desalfandegar os recintos não arrendados, a movimentação de cargas no cais público apresentou redução de 75,59%. Em termos financeiros, a companhia perde mensalmente cerca de R\$ 1,5 milhão em decorrência do desalfandegamento.

248. Em razão de determinações judiciais no âmbito de ações trabalhistas, as contas bancárias da Autoridade Portuária do Rio de Janeiro foram bloqueadas em R\$ 24 milhões em 2015, R\$ 21 milhões em 2016 e cerca de R\$ 12 milhões até julho/2017.

249. Os impactos financeiros desses processos também prejudicaram ações em diversas áreas da empresa, como a tentativa de realfandegamento de trecho de cais público no Porto do Rio, pelo qual a autoridade portuária está tendo dificuldade em efetivar o novo pedido de recinto, em vista de obrigatoriedade de aquisição de equipamentos de áudio, vídeo, armazenagem de dados digitais e rede de intercomunicação para diversas áreas, da forma como estabelece a Secretaria da Receita Federal.

250. A crítica situação financeira da CDRJ e a rotatividade de gestores impossibilitam a realização de projetos de infraestrutura necessários ao desenvolvimento do complexo portuário. Segundo a administração do porto organizado, diversos itens da programação orçamentária foram contingenciados em razão da dificuldade de recursos, dentre os quais pode-se citar:

Tabela 6- Ações contingenciadas pela CDRJ

Ação	Tipo	Valor
Corte das plataformas - Porto do Rio	Investimento	R\$ 4.000.000,00
Pavimentação asfáltica do armazém 13 ao 18 do Porto do Rio	Investimento	R\$ 918.659,67
Reforço e ampliação do cais do Porto do Rio de Janeiro	Investimento	R\$ 250.088.831,55
Manutenção das balanças - portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí	Custeio	R\$ 230.000,00
Manutenção viária do porto de Itaguaí	Custeio	R\$ 3.000.000,00

Fonte: Companhia Docas do Rio de Janeiro

Porto de Itajaí/SC

251. De acordo com a SPI, em 1980 foi construída, a montante do Porto de Itajaí, uma estrutura (guia corrente) para proteção de seus berços de atracação. Contudo, a instalação do TUP Portonave em frente ao Porto, na margem esquerda do rio Itajaí-Açu, teria implicado a alteração hidrodinâmica do rio. Por consequência, houve a perda da função de proteção do guia corrente. Essa alteração hidrodinâmica aliada às fortes chuvas ocorridas em novembro de 2008 fez com que os berços 1 e 2 utilizados pela arrendatária APM Terminals Itajaí ruíssem e levou à necessidade de reforço dos berços 3 e 4 (porto público).

252. Em razão desses problemas estruturais o Porto de Itajaí passou a operar até recentemente com apenas um dos quatro berços de atracação, o que impactou significativamente no volume de movimentação de cargas, bem como nas receitas da arrendatária e da SPI. Durante a auditoria, dos quatro berços de atracação, apenas os dois arrendados encontravam-se em operação. Os dois berços públicos estavam em obras com conclusão prevista para maio de 2018.

253. De acordo com a autoridade portuária, a capacidade estática de armazenagem de contêineres do Porto Público de Itajaí está em aproximadamente 9.000 TEU (*Twenty-Foot Equivalent Unit* - contêiner equivalente de 20 pés), sendo que os navios que atualmente frequentam a costa brasileira possuem capacidade aproximada de 7.500 TEU. No entanto, há previsão de nova geração de navios com tamanhos de 335 a 366 metros, com capacidade aproximada de 15.500 TEU.

254. Há diminuição da competitividade em razão da ausência de equipamentos para avaliar o vento, a corrente, as ondas e a maré. Essa dificuldade foi levantada à equipe de fiscalização pela equipe de praticagem que atua no Complexo Portuário de Itajaí. A utilização de informações precisas das condições meteorológicas e de mar daria maior confiabilidade às manobras e permitiria a tomada de decisão menos restritiva da Autoridade Marítima em diálogo com a praticagem.

255. De acordo com a Autoridade Portuária, as cheias de novembro de 2008 e a alteração hidrodinâmica do rio Itajaí-Açu após a implantação do TUP na margem oposta resultaram em deficiência estrutural do porto para acostagem de navios mercantes no cais público. Essa situação provocou redução das operações e, consequentemente, da arrecadação. Por sua vez, essa última provoca a insuficiência de recursos para a manutenção das condições de operacionalidade.

256. A SPI encerrou os exercícios de 2015 e 2016 deficitária. O exercício de 2017 apresentou-se diferente, com receitas maiores do que as despesas, em razão da suspensão do contrato de dragagem de manutenção por conta da dragagem de recuperação da profundidade de 14m custeada pela Secretaria Nacional de Portos.

257. No porto de Itajaí, as falhas de infraestrutura colaboraram para a migração das cargas do Terminal da APM para o TUP Portonave, localizado na outra margem do rio Itajaí-Açu, além das questões comerciais de mercado. A queda do volume movimentado pela arrendatária APM Terminals Itajaí impacta diretamente a situação financeira da SPI, tendo em vista tratar-se da única arrendatária.

Portos de Vila do Conde e de Belém/PA

258. No porto organizado de Vila do Conde, um dos principais entraves é a interdição do berço interno 302 em decorrência do naufrágio do navio Haidar. A embarcação com cinco mil bois afundou em outubro de 2015 e continua submersa. A contratação dos serviços de remoção está em fase de licitação.

259. A Autoridade Portuária também destacou como gargalos operacionais: (i) a restrição de acesso ao porto devido à existência de apenas uma portaria para os veículos transportadores de granel sólido, contêiner, carga viva, carga geral e granel líquido; (ii) a inexistência de sistema de gerenciamento de acesso terrestre para carga de contêineres; e (iii) a ausência de pavimentação adequada para armazenagem de carga geral e granel.

260. Os gestores do Porto de Belém apontam a necessidade de dragagem de aprofundamento e manutenção - os berços dos armazéns 8, 11 e 12 apresentam profundidade de 11m, mas o canal de acesso e a bacia de manobras possuem calado operacional limitado a 7m.

261. Na Companhia Docas do Pará também há falta de recursos para investimentos em pequenas obras de infraestrutura e modernização dos serviços prestados pela Autoridade Portuária. A CDP acumula prejuízo líquido nos anos de 2015 (R\$ 20 milhões) e de 2016 (R\$ 10,2 milhões). As demonstrações financeiras (notas explicativas) de 2015 descrevem que o prejuízo seria decorrente de despesas extras, como o citado naufrágio, despesas de energia, perdas no recebimento de clientes e honorários de sucumbência. Porém, as notas explicativas de 2016 não descrevem os motivos do prejuízo.

262. No Porto de Vila do Conde, além do berço 302, em razão da permanência dos escombros do navio Haidar, há indisponibilidade do berço 202 e limitação do aproveitamento do 402, o que acarreta aumento do tempo de espera dos navios e redução da receita da empresa, estimada em R\$ 200 mil ao mês.

263. A inexistência do sistema de gerenciamento de acesso terrestre resulta em congestionamento de veículos de carga nas vias de tráfego próximas da entrada do Porto de Vila do Conde. Estima-se que, em horário de pico, caminhões chegam a esperar por 12 horas para adentrarem ao complexo portuário.

264. A limitação de área adequada para armazenagem também prejudica a receita do Porto de Vila do Conde, enquanto a limitação da profundidade do canal de acesso ao Porto de Belém faz com que armadores de navios transfiram suas linhas para outros terminais.

Análise - Achado 2.2

265. De acordo com os entrevistados, a falta de autonomia da Autoridade Portuária e a quantidade de atores envolvidos (Antaq, Prefeitura, SNP/MTPA e órgãos intervenientes) contribuem para essa dificuldade em realizar investimentos e manter as instalações portuárias.

266. Nesse contexto, a Lei 12.815/2013 teria acentuado a falta de autonomia das Autoridades Portuárias, com a centralização de licitações e arrendamentos na Secretaria de Portos enquanto a análise de projetos de investimento e a fiscalização das atividades portuárias foram atribuídas à Antaq.

267. A existência de diversos atores participando de atividades complexas, como os procedimentos licitatórios para arrendamento de terminais ou investimentos de infraestrutura de grande porte, resulta em entraves burocráticos que tendem a alongar, pela quantidade de envolvidos, o prazo de implementação das atividades. Para resolver essa situação, um dos agentes poderia assumir as atividades de outro a fim de simplificar o processo de determinada atividade, como sugerido por um dos entrevistados.

268. Entretanto, conforme se observa no estudo do BNDES (VIEIRA *et al*, 2012) concluído em novembro de 2012 e, portanto, antes da promulgação da nova Lei dos Portos, em capítulo que trata de arrendamento de instalações operacionais, uma das críticas mais contundentes à época era a lentidão dos trâmites internos da Autoridade Portuária, então responsável pela elaboração dos estudos, que ela mesma realizava ou contratava, e submetia à sua Diretoria Executiva (Direxe) e ao Conselho de Administração (Consad). O estudo também cita a falta de capacidade de realização e avaliação crítica de EVTEAs e a postura comercial passiva das Autoridades Portuárias. Além desses problemas, o estudo reporta lentidão de análise da Antaq e do TCU e as frequentes judicializações dos processos de arrendamento. Desse modo, verifica-se que a reclamação quanto à morosidade e burocracia do processo é anterior à edição da nova Lei.

269. O estudo apresenta também que dificuldades de ordem financeira e a falta de planejamento adequado afetam a execução de investimento e manutenção da infraestrutura portuária. Ressalta ainda como consequências do problema o descumprimento de cláusulas dos contratos de arrendamento (por exemplo, relativas a um calado operacional prometido pelo concedente), resultando em penalização da Autoridade Portuária; aumento dos custos de manutenção, uma vez que manutenções corretivas são mais caras e interrompem operações; maior degradação das infraestruturas, requerendo dispêndios mais vultosos, incorrendo em restrições orçamentárias e dependência de recursos da União; e transferência da tarefa da manutenção para os arrendatários em troca de compensações em tarifas, resultando em perda de autonomia da AP e em riscos de que as manutenções não sejam completas ou beneficiem apenas alguns agentes privados do porto, em detrimento de outros.

270. No que diz respeito ao desempenho financeiro das Autoridades Portuárias, o estudo descreve que a antiga Lei dos Portos (Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993) resultou em redução significativa de suas receitas, por deixarem de movimentar as cargas. Relembra também que a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás) foi responsável pela gestão do sistema portuário nacional de 1975 a 1990, quando foi extinta e seus empregados foram transferidos para as administrações hidroviárias e companhias docas, a maioria para a CDRJ, que recebeu 162 servidores.

271. O estudo propõe o saneamento dos passivos presentes nos balanços das Companhias Docas visando a disponibilização de recursos para a realização de investimentos e melhorias da gestão financeira dos portos públicos. Segundo o documento, a recuperação partiria da definição quanto à gestão da Autoridade Portuária, que poderia ser: i) concedida a uma instituição privada, por meio de contrato de concessão; ii) explorada por uma instituição pública, por meio de contrato de gestão; iii) delegada a um ente federativo; ou iv) delegada a um ente federativo e concedida a uma instituição privada.

272. Segundo o estudo, o saneamento financeiro poderia ser feito por intermédio da concessão ou delegação da administração da Autoridade Portuária, em que o ‘delegatário’ assumiria os passivos (integral ou parcialmente), ou pela transferência dos passivos a uma nova empresa pública que geriria o pagamento pela criação de um fundo.

273. Atualmente, o MTPA está avaliando a possibilidade de delegar competências às administrações dos portos organizados. Dentre as atividades passíveis de delegação estão a realização de procedimentos licitatórios, a gestão e a fiscalização de contratos de arrendamento de

instalações portuárias.

274. A delegação de competências pode resultar em maior eficiência no caso de portos como o de Paranaguá, em que a Autoridade Portuária dispõe de maior autonomia financeira para realização de projetos. Entre 2011 e 2017, a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) realizou investimentos de R\$ 800 milhões na modernização e manutenção de infraestrutura portuária com recursos próprios.

275. No entanto, tendo em conta a situação financeira das Autoridades Portuárias examinadas, não se sabe de onde as companhias docas poderão obter recursos para assumirem tais atividades. Ademais, a inclusão de mais atores no processo de arrendamento e, portanto, de mais níveis de avaliação e decisão, poderá trazer mais ineficiência e riscos ao sistema, pelo aumento de tempo de análise dos processos, ou pelo exame superficial, no caso de inexistência de recursos humanos capacitados para realização das atividades.

276. Convém ressaltar que, consoante Decreto 9.035, de 20 de abril de 2017, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é o órgão responsável pela formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais e pela administração patrimonial da União. Nesse sentido, compete à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST/MPDG) participar em atividades relativas a processos de modelagem e desenvolvimento de operações que tenham como objetivo a desestatização, a reestruturação, a fusão, a incorporação, a cisão e a liquidação de empresas estatais federais (art. 41, inciso V), solicitar a elaboração e acompanhar a execução de planos de ação para melhoria da gestão e da eficiência das empresas estatais (art. 41, inciso XIII), e à Secretaria do Patrimônio da União, a promoção do controle dos imóveis utilizados em serviço público (art. 31, inciso IV).

277. Em vista do exposto, a fim de realizar investimentos e a manutenção de suas instalações de infraestrutura necessárias às operações do porto verifica-se necessária a recuperação financeira da Autoridade Portuária. Desse modo, entende-se pertinente **recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno:**

a) à Codesp, CDRJ e CDP que, em conjunto com o ministério supervisor (MTPA), elaborem plano de ação, com indicação de etapas intermediárias, responsáveis e prazos, para saneamento financeiro da empresa, em especial com relação às despesas de pessoal e às dívidas cíveis e trabalhistas, sem desconsiderar a possibilidade de desestatização da companhia, e o apresentem ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) para avaliação e acompanhamento;

b) à Companhia Docas do Pará que realize estudo de viabilidade técnica e econômica para a dragagem de aprofundamento do canal de acesso ao Porto de Belém

c) à Codesp e à CDRJ que se articulem com o MTPA, MPDG e o Ministério da Defesa a fim de definirem os locais onde devem ser instalados os equipamentos de VTMS.

278. Cabe ainda **determinar, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que as Companhias Docas apresentem, no prazo de trinta dias, plano de ação contendo denominação dos responsáveis (nomes e cargos) e prazos para implementar as recomendações ou apresentar justificativa pela não implementação.**

279. Com o saneamento financeiro das entidades, será possível à autoridade portuária realizar a manutenção de suas instalações e os investimentos necessários para ampliação da capacidade operacional. Com a diminuição dos custos de manutenção, também será possível ampliar investimentos, ainda que de baixo valor. Mais, a atuação conjunta entre companhias docas, SNP/MTPA, Ministério da Defesa e MPDG poderá agilizar a definição dos locais de implantação do VTMS.

280. Importante registrar que a atual gestão da CDRJ apresentou, como complemento à sua manifestação inicial ao relatório preliminar, um plano de reestruturação financeira em consonância com a recomendação acima, que reflete a disposição dessa autoridade portuária em ampliar receitas e em reduzir custos e despesas.

281. O documento ressalta que os atuais contratos de arrendamento embutem as tarifas portuárias de acesso e controle aquaviário nos pagamentos feitos pelos arrendatários à autoridade portuária. Com efeito, armadores que atracam em determinados terminais nos portos do Rio de Janeiro estão isentos ou recebem descontos no pagamento das tarifas referentes à utilização da infraestrutura aquaviária, o que termina por limitar a receita da companhia.

282. O referido plano de reestruturação, aprovado pelo Conselho de Administração da CDRJ em abril de 2018, contempla a proposta de revisão dessas cláusulas contratuais, a fim de reestabelecer o equilíbrio econômico dos contratos de arrendamento, inclusive em eventuais análises de pedido de renovação antecipada. O plano ainda considera a redução de gastos com folha de pagamentos e do passivo trabalhista, bem como a negociação dos contratos de leasing e de securitização.

283. A respeito da rotatividade de gestores, cabe lembrar que o art. 17 da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, estabelece requisitos, como experiência profissional e formação acadêmica compatíveis com o cargo para o qual foi indicado, para a escolha de membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, das estatais.

284. Conforme o art. 91 do normativo, as empresas públicas e as sociedades de economia mista constituídas anteriormente à vigência da Lei deverão promover as adaptações necessárias no prazo de 24 meses. Após análise do relatório preliminar desta fiscalização, a SEST/MPDG esclareceu que o art. 30 do Decreto 8.945, de 27 de dezembro de 2016, normativo que regulamentou a Lei 13.303/2016, descreve que os requisitos e vedações para administradores e conselheiros são de aplicação imediata e devem ser observados nas nomeações e eleições realizadas a partir da data de publicação do Decreto.

285. Assim, aqueles que assumiram os cargos anteriormente à vigência da Lei 13.303/2016 e do Decreto 8.945/2016 podem continuar nos cargos no prazo estabelecido, devendo se submeter aos novos mandamentos em caso de recondução ou assunção a novo cargo.

286. Com efeito, não se vislumbra, neste momento, necessidade de ação desta Corte sobre a gerência das companhias docas. Frise-se, em razão da relevância da eficiência da operação portuária para o desenvolvimento regional e nacional, ser imprescindível que os administradores dos portos tenham conhecimento do setor e capacitação adequados a uma gestão portuária eficiente.

Achado 3: Fragilidades na atuação da Anvisa na emissão da Licença de Importação

287. Neste achado são descritas cinco situações relativas ao processo de emissão da Licença de Importação (LI) pela Anvisa.

288. Inicialmente cabe destacar a situação encontrada, ainda na fase de planejamento da auditoria, após as visitas ao Posto da Anvisa em Santos/SP e à Gerência Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (GGPAF), localizada em Brasília.

289. Após a realização de diversas reuniões com atores do mercado portuário (ABTP, Usuport, ABTRA e outros) restou claro que, naquela época (agosto de 2017), entre todos os intervenientes para o desembaraço de mercadorias importadas, a Anvisa era considerada o órgão que apresentava mais reclamações por parte dos importadores, devido ao tempo despendido para a emissão da LI.

290. Em alguns postos da Anvisa, tais como no Porto de Santos/SP, o tempo médio de espera pela LI ultrapassava, em alguns casos, trinta dias.

291. A imprevisibilidade no prazo para emissão da Licença pela Anvisa, bem como a grande demora nessa liberação, geram grandes transtornos no mercado importador, tais como: (i) aumento do custo de importação, haja vista a necessidade de pagamento de tarifa de armazenagem de um longo período e *demurrage*, ambos não incluídos no THC; (ii) necessidade de manutenção de alto nível de estoques pelas empresas importadoras, com o intuito de manter a disponibilidade da mercadoria; (iii) deslocamento de mercadorias para portos onde o posto da Anvisa é mais ágil, desequilibrando negativamente a competição entre portos; e (iv) consequentemente, o aumento do chamado custo Brasil.

292. Outro aspecto que chamou atenção, à época das visitas exploratórias na fase de planejamento, foi o fato de que as instalações da Anvisa em Santos/SP tinham sofrido um pequeno incêndio, o que dificultava os trabalhos dos seus servidores no local, haja vista a falta de rede de internet. Nessa situação, de forma a viabilizar a continuidade dos trabalhos, foi adotada a realização de teletrabalho por quase todos os servidores daquele Posto.

293. Isso corroborou para outra constatação, visto que, no Porto de Santos/SP, a realização de inspeções físicas, antes do incêndio, conforme informado em entrevistas, girava em torno de 2% das LI analisadas. Após o incêndio, com o deslocamento dos servidores para o teletrabalho e sem que houvesse nova rotina pré-estabelecida, esse índice de inspeções físicas ficou reduzido a próximo de zero.

294. Verificou-se, ainda, que a Anvisa não adotava nenhum tipo gestão de risco quando da análise das LI, atuando praticamente de forma cartorária, apenas verificando documentos de todas as solicitações. De fato, a Anvisa não adotava a gestão de risco em nenhuma das etapas do processo de emissão de LI.

295. Em consequência da ausência de gestão de risco e de controles internos eficazes no processo de emissão de LI, a atividade de fiscalização sanitária encontra-se exposta à possibilidade de situações adversas, como se pode observar em duas ocasiões recentes em que fiscais da Anvisa foram presos por suposto favorecimento a despachantes e empresários na emissão de LIs, com a liberação de produtos sem fiscalização adequada. São exemplos as notícias publicadas em: <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2014/11/funcionarios-da-anvisa-sao-presos-durante-operacao-da-policia-federal.html> e <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/05/pf-prende-funcionarios-da-anvisa-e-policia-is-federais-no-porto-do-rio.html>.

296. Passa-se então à análise específica das situações encontradas em relação ao processo de emissão de LI pela Anvisa.

Achado 3.1 - Baixa realização de inspeções físicas e ausência de critérios predefinidos para a realização de inspeções físicas

297. A inspeção física consiste na observação *in loco* pelos fiscais da Anvisa das mercadorias para as quais foram solicitadas a emissão da LI. De acordo com a Resolução-RDC 81/2008, da Anvisa, a inspeção física é o 'conjunto de medidas destinadas a verificar o atendimento à legislação sanitária vigente'. Essa inspeção tem como objetivo verificar a veracidade das informações prestadas documentalmente, além de se avaliar eventuais riscos sanitários. Por meio dela, é possível coletar amostras dos produtos e/ou realizar outros testes sanitários, sempre com o intuito de eliminar ou prevenir riscos à saúde pública do país.

298. Durante a execução da auditoria, por meio de entrevistas com servidores, verificou-se que a Anvisa realiza, em média, inspeções físicas em 4% das cargas sujeitas ao processo de emissão de LI. Alguns postos, tais como o de Santos/SP, realizam inspeções físicas em aproximadamente 1% das cargas.

299. A título de comparação, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) realiza inspeções físicas em aproximadamente 10% das cargas sujeitas ao seu controle, conforme informado pelo órgão.

300. Ainda não existem critérios objetivos definidos (normatizados) para a execução de inspeções físicas nas cargas, cabendo a decisão pela sua realização ou não de acordo com os critérios pessoais de cada fiscal. Dessa forma, é possível que um fiscal inspecione fisicamente 100% das cargas e outro nunca o faça. Ressalta-se que existem divergências de critérios até mesmo entre servidores do mesmo Posto da Anvisa.

301. A definição de critérios objetivos para a realização das inspeções físicas tem o condão de dar mais segurança e previsibilidade nas análises dos processos de emissão de LI, além de trazer qualidade a essas análises, com benefícios tanto para os agentes fiscalizadores quanto para os proprietários das cargas.

302. Importante destacar que a Receita Federal do Brasil realiza inspeções físicas nas cargas

importadas com base em parâmetros objetivos e pré-definidos, baseados, principalmente, em gestão de risco, conforme Instrução Normativa SRF 680/2006, art. 21, 22 e 23, abaixo transcritos:

‘Art. 21. Após o registro, a DI será submetida a análise fiscal e selecionada para um dos seguintes canais de conferência aduaneira:

I - verde, pelo qual o sistema registrará o desembaraço automático da mercadoria, dispensados o exame documental e a verificação da mercadoria;

II - amarelo, pelo qual será realizado o exame documental, e, não sendo constatada irregularidade, efetuado o desembaraço aduaneiro, dispensada a verificação da mercadoria;

III - vermelho, pelo qual a mercadoria somente será desembaraçada após a realização do exame documental e da verificação da mercadoria; e

IV - cinza, pelo qual será realizado o exame documental, a verificação da mercadoria e a aplicação de procedimento especial de controle aduaneiro, para verificar elementos indiciários de fraude, inclusive no que se refere ao preço declarado da mercadoria, conforme estabelecido em norma específica.

§ 1º A seleção de que trata este artigo será efetuada por gerenciamento de riscos, com auxílio dos sistemas da RFB, e levará em consideração, entre outros, os seguintes elementos:

I - regularidade fiscal do importador;

II - habitualidade do importador;

III - natureza, volume ou valor da importação;

IV - valor dos impostos incidentes ou que incidiriam na importação;

V - origem, procedência e destinação da mercadoria;

VI - tratamento tributário;

VII - características da mercadoria;

VIII - capacidade organizacional, operacional e econômico-financeira do importador; e

IX - ocorrências verificadas em outras operações realizadas pelo importador.

§ 2º A DI selecionada para canal verde, no Siscomex, poderá ser redirecionada para outro canal de conferência aduaneira durante a análise fiscal, quando forem identificados indícios de irregularidade na importação.

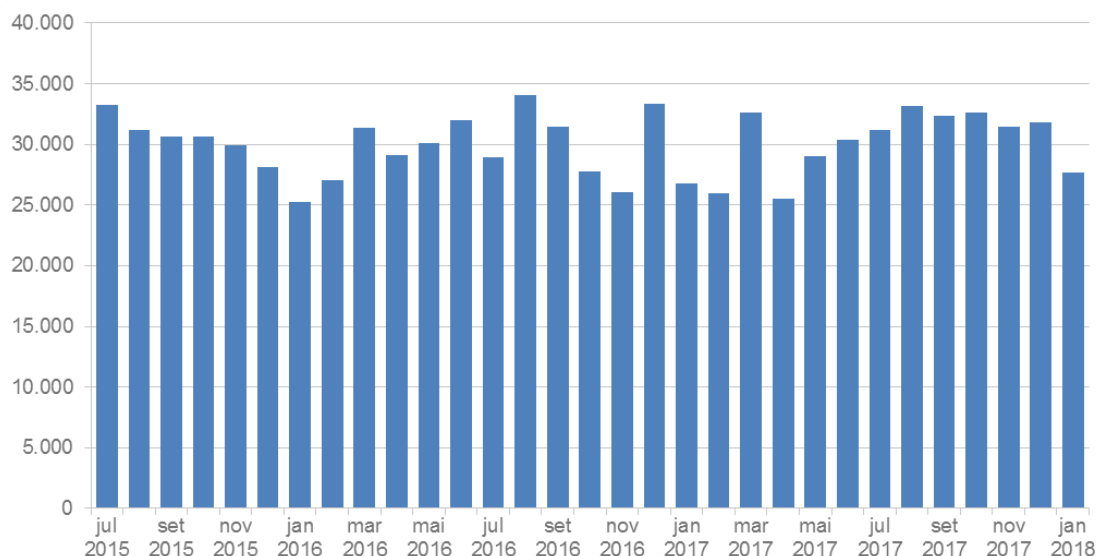
Art. 22. As declarações de importação selecionadas para conferência aduaneira serão distribuídas para os Auditores-Fiscais da Receita Federal (AFRF) responsáveis, por meio de função própria do Siscomex.

Art. 23. Na hipótese de constatação de indícios de fraude na importação, independentemente do início ou término do despacho aduaneiro ou, ainda, do canal de conferência atribuído à DI, o servidor deverá encaminhar os elementos verificados ao setor competente, para avaliação da pertinência de aplicação de procedimento especial de controle.’

303. O princípio da eficiência também deve ser usado como critério para a atuação da vigilância sanitária, haja vista que é constitucional e mandatório para a Administração Pública. A ausência de parâmetros predefinidos pela Anvisa, em nível central, para a realização de inspeções físicas traz prejuízo à eficiência, uma vez que a falta de padronização pode acarretar maior custo (tempo de avaliação).

304. O grande volume de LI a serem analisadas pelos fiscais, atualmente, também pode dificultar a realização de inspeções. A Figura 11 mostra a quantidade de documentos analisados pela área de portos, aeroportos e fronteiras da Agência.

Figura 11 - Quantidade de documentos analisados



Fonte: Informações Analíticas - atualização 27/2/2018 (Anvisa)

305. No que tange a esse aspecto, é importante salientar que, durante a confecção deste Relatório, a Anvisa informou estar adotando uma nova sistemática para análise das LI com objetivo de aumentar o número de inspeções. Nessa nova metodologia, os processos de emissão de LI passam a ser distribuídos a células, as quais possuem servidores espalhados pelo país em regime de teletrabalho. Essas células serão especializadas em determinados tipos de produtos, atuando apenas nesses grupos de mercadorias, não importando o local onde se encontra a carga sob análise.

306. Nessa nova sistemática, haverá também equipes de fiscais lotados nos Postos da Anvisa em portos e aeroportos e que ficarão responsáveis apenas pela realização de inspeções físicas. Dessa forma, o fiscal da célula, ao identificar a necessidade de realização de inspeções, utilizará sistema específico para essa solicitação (sistema SEI), a qual será atendida pela equipe dedicada a inspeções nos postos locais da Anvisa. Esse novo modo de operação está previsto para ser totalmente implantado a partir de 1º/3/2018 e, desse modo, impossibilita a análise de seus resultados ainda nesta auditoria.

307. A despeito da implantação da nova sistemática, a ausência de critérios objetivos e predefinidos permanece. É possível, entretanto, que o volume de inspeções físicas aumente em decorrência do novo procedimento.

308. Ainda entre as causas para a baixa realização de inspeções físicas encontra-se também a dificuldade de locomoção do agente até as cargas, haja vista que, em alguns portos, o Posto da Anvisa não se localiza dentro do complexo portuário, conforme relatado por algumas equipes da Agência de Vigilância Sanitária.

309. O quantitativo inadequado de inspeções ou a realização sem critérios preestabelecidos pode resultar em aumento do risco sanitário, devido à possibilidade de mercadorias ingressarem no país sem o necessário controle. Há também a possibilidade de 'risco moral' para importadores que, cientes da baixa capacidade de ação fiscalizatória por meio de inspeção física, providenciam documentação mínima suficiente para o desembaraço aduaneiro da mercadoria, ainda que esta não atenda à legislação sanitária vigente.

Achado 3.2 - Ausência de realização de gestão de riscos na análise para emissão da LI

310. Conforme descrito, a Anvisa não possui, até o presente momento, normas publicadas e em vigência com definições claras e objetivas para a gestão dos riscos no processo de análise para emissão da LI.

311. Importante ressaltar que o gerenciamento de risco é um processo detalhado em documento publicado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso), com nome de Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada (2004). Nesse documento

consta a afirmação (p. 19):

‘O gerenciamento de riscos corporativos é um processo conduzido pelo conselho de administração, pela diretoria executiva e pelos demais empregados, e aplicado no estabelecimento de estratégias por meio de toda a organização. (...) o processo permite o gerenciamento de riscos de forma compatível com o apetite a risco da organização e, ainda, possibilita um nível razoável de garantia em relação à realização dos seus objetivos.’

312. A Norma ABNT NBR ISO 31000:2009 fornece princípios e diretrizes para que uma entidade pública ou privada possa implementar a gestão de risco. Consoante o documento, a gestão de riscos contribui para a realização dos objetivos e a melhoria do desempenho referente, por exemplo, à segurança e saúde das pessoas, à segurança, à conformidade legal e regulamentar, à eficiência nas operações e à governança. Além disso, a gestão de riscos faz parte das responsabilidades da administração e é parte integrante de todos os processos organizacionais, incluindo o planejamento estratégico e todos os processos de gestão de projetos e gestão de mudanças.

313. Cabe ainda registrar a recente publicação do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O *caput* do art. 17 do normativo determina que:

A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

314. Assim, a adoção da gestão de riscos pela Anvisa no processo de emissão da LI atenderia a um mandamento normativo, além de estar alinhada às melhores práticas, conforme consignado pelo Coso e pela ABNT.

315. Guardadas as devidas diferenças entre as organizações privadas e a Anvisa, o gerenciamento de riscos, conforme exposto acima, poderia ser perfeitamente organizado no processo de emissão de LI, de forma que os riscos sanitários aceitáveis pela Anvisa fiquem sempre dentro do apetite a risco da própria Agência e do país.

316. Forçoso também citar que a Receita Federal do Brasil, de acordo com o já exposto no tópico anterior, realiza seu processo de desembaraço aduaneiro de forma a considerar os riscos envolvidos. Ressalvadas as diferenças de atuação entre ambas as instituições, a Secretaria da Receita Federal poderia ser utilizada como exemplo para a adoção desse processo, uma vez que também se trata de um órgão anuente na cadeia de comércio exterior.

317. O estabelecimento de política de gestão de risco, além de planejar a forma de utilização dos recursos humanos e materiais da Anvisa, possibilitaria a realização de análises mais eficientes e efetivas na emissão da LI, de forma que não seria mais necessário analisar a documentação de todos os processos, como é feito atualmente, concentrando os recursos em determinados casos mais críticos. Dessa forma, pode-se reduzir, em última análise, o risco sanitário do país, ao viabilizar a alocação da força de trabalho nos pedidos de emissão de LI com maior potencial de risco.

318. A adoção de tal política traria também o incremento da sensação de controle por parte dos importadores, que, por sua vez, aumentariam os esforços para ter sempre seus processos regulares e, por fim, pode contribuir para diminuir o risco sanitário do país nas importações.

319. Nesse contexto, é importante ressaltar que, durante a elaboração deste relatório, foi publicada pela Anvisa a Consulta Pública 455, de 28/12/2017, com proposta de nova resolução de diretoria colegiada (RDC) sobre o gerenciamento de risco sanitário aplicado às atividades de controle e fiscalização, na importação de bens e produtos sob vigilância sanitária. Essa RDC adequaria, com diversas alterações e melhorias processuais, a vigente RDC 81/2008. Como a nova resolução ainda não foi publicada, optou-se por manter o achado.

320. Entre as causas para a não adoção da gestão de risco, podem-se citar dificuldades técnicas, em virtude da grande quantidade de produtos sob fiscalização da Anvisa; a necessidade de incrementos

tecnológicos nos sistemas da autarquia e, até mesmo, a possível inércia de gestores anteriores.

321. Registra-se, por oportuno, que a atual gestão da Anvisa, durante a execução da presente auditoria, vem adotando diversas ações para melhoria do processo de emissão da LI, como por exemplo a ação citada nos §§ 305 e 306 deste relatório, entre outras.

322. A ausência de gestão de risco ocasiona a necessidade de avaliação documental de todos os processos de importação. Como exemplo de utilidade da implantação de gestão de risco nesse processo, citam-se empresas que realizam milhares de importações por ano e possuem bom histórico de atendimento às posturas sanitárias. Essas empresas, poderiam, em tese, ser candidatas a terem seus processos analisados de forma expedita, ou por meio da utilização de amostragem estatística.

323. Outro possível efeito da falta da gestão de risco nesse processo seria a avaliação superficial de processos com maiores riscos sanitários, além, é claro, do aumento do tempo médio para liberação das cargas nos portos pela Anvisa, com a emissão da LI, visto a necessidade de avaliação integral de todos os processos.

Achado 3.3 - Ausência de padrões objetivos para orientação dos fiscais quando da análise das LI

324. Durante as entrevistas realizadas nos postos da Anvisa e na GGPAF verificou-se que não existem parâmetros claros e objetivos para orientação dos servidores na análise dos processos de LI, tais como procedimentos operacionais padronizados ou qualquer tipo de manual operacional. Assim, cada fiscal adota seu próprio critério e padrão de análise, o que resulta em diferenças na análise até mesmo entre fiscais do mesmo posto, conforme relatado pelos atores do setor portuário.

325. A situação agrava-se, ainda, pois foi relatado que os fiscais aprendem o trabalho de maneira empírica, sem nenhum tipo de treinamento ou curso para a realização da atividade fiscalizatória, conforme declarado pelos servidores durante as visitas na fase de execução desta auditoria.

326. Como evidência, entre os integrantes da célula de análise de LI relacionadas a produtos para saúde, que atuam em regime de teletrabalho em sua maioria, verificou-se que a média de não anuência da LI entre eles é de aproximadamente 5% do total de LI analisada. Entretanto, a atuação de alguns servidores foge bastante desse patamar, sendo que, em alguns casos, determinados servidores apresentam uma média de rejeição acima de 20% das cargas analisadas.

327. Considerando que esses servidores recebem LI de forma aleatória e sempre relacionadas a produtos da saúde, é possível que alguns servidores estejam analisando os processos de forma mais exigente que outros servidores, ressaltando, assim, a falta de padrões objetivos.

328. A utilização de procedimento operacional padrão, também conhecido como instrução de trabalho ou norma operacional, busca garantir a qualidade de execução e o alcance do resultado de determinado processo.

329. Cabe destacar que a cartilha do Governo Federal chamada de ‘Guia de Gestão de Processos do Governo’ (2011) preconiza que os processos governamentais devem ser padronizados a fim de se obter economia de escala e base para o aprendizado por meios comuns e experiências.

330. Cita-se que a principal causa para essa situação seja a diversidade de produtos sob fiscalização da Anvisa, que vai de um simples cotonete até um tomógrafo, passando por medicamentos e suplementos alimentares. Com essa multiplicidade de produtos sob sua responsabilidade, torna-se mais difícil criar padrões claros e objetivos nas análises realizadas pelos fiscais.

331. A ausência de critérios e/ou padrões objetivos e claros na atuação dos fiscais, quando da análise da LI, pode criar insegurança para os usuários, além de eventuais prejuízos, haja vista a possibilidade de demora acentuada na emissão da Licença, incrementando os gastos dos importadores com armazenagem, por exemplo, e também a possibilidade de servidores atuarem de maneira diferenciada perante o mesmo importador com exigências distintas, mesmo sendo do mesmo Posto. Assim, corre-se o risco, por exemplo, de um servidor aceitar determinado documento e outro servidor não aceitar, fazendo algum tipo de exigência adicional ao importador.

332. Além do efeito citado acima, essas incongruências podem provocar desgaste da imagem da

Anvisa perante os usuários do sistema portuário e a sociedade em geral.

333. Dessa forma, constata-se que a padronização de processos tem o potencial de trazer diversos benefícios, como os já descritos acima.

334. Durante a fase de execução da auditoria, a Anvisa informou ter implantado um ambiente virtual em que seus servidores podem trocar informações a respeito dos processos de LI, de maneira mais rápida e fácil (sistema Teams). Apesar dessa boa prática, não deixa de ser necessária a padronização dos procedimentos na análise da LI pelos servidores da Anvisa, de modo a evitar ou minimizar a ocorrência dos riscos citados.

Achado 3.4 - Insuficiência de mecanismos na aferição da qualidade das análises para emissão da LI

335. Durante as entrevistas, verificou-se que não existem controles implantados e em funcionamento de forma a avaliar a qualidade das análises realizadas nos processos de emissão da Licença de Importação pela Anvisa. Ou seja, não existe nenhum tipo de verificação posterior das análises realizadas pelos fiscais para emissão da LI.

336. Segundo os gestores da Agência, a tendência na análise documental dos processos de LI é a utilização do teletrabalho pelos servidores, que terão metas de produção diárias, assim, torna-se fundamental o estabelecimento de rotinas que visem assegurar a qualidade dos trabalhos.

337. Um dos maiores riscos seria o servidor não conferir a documentação, não realizar a análise pertinente e simplesmente emitir a LI.

338. Entretanto, acredita-se que o risco mais comum ocorreria quando servidores bem intencionados deixam de atuar de maneira correta por desconhecerem determinadas normas.

339. Além de ajudar a manter a qualidade na análise dos processos pelos fiscais, a implantação de mecanismos de aferição de qualidade também pode ser utilizada como fonte de informações para posteriores *feedbacks* aos servidores e até mesmo para o planejamento de treinamentos, visando a melhoria contínua dos trabalhos e, em última análise, aprimorando o processo fiscalizatório e diminuindo o risco sanitário do país.

340. Ademais, entre referenciais teóricos, pode-se citar outro documento publicado pelo Coso, denominado Coso I (1992), no qual o último dos componentes da estrutura de controle interno é exatamente 'Atividades de monitoramento'. Conforme o próprio nome do componente preceitua, o Coso ensina que uma organização utiliza avaliações contínuas para se certificar da eficácia dos controles, além de proporcionar informações oportunas aos dirigentes da organização.

Achado 3.5 - Sistema de peticionamento eletrônico da Anvisa instável e não integrado ao Portal Único de Comércio Exterior

341. O Portal Único do Comércio Exterior, instituído pelo Decreto 8.229, de 2 de abril de 2014, é um sistema de tecnologia da informação mediante o qual operadores e intervenientes do comércio exterior podem encaminhar documentos ou dados exigidos pelas autoridades competentes para importação, exportação ou trânsito de bens a um único ponto de entrada acessível por meio da internet. Uma das mais importantes finalidades do portal é evitar a prestação repetida de informações a sistemas de diversos órgãos públicos, e assim minimizar a burocracia para os importadores e exportadores.

342. Cumpre lembrar que o Tribunal realizou Auditoria de Natureza Operacional para avaliação da governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior - Portal Único do Comércio Exterior, da Relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, tendo sido prolatado o Acórdão 2.744/2015-TCU-Plenário.

343. Consta do *decisum* recomendação (subitem 9.2) à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Receita Federal do Brasil, órgãos componentes do Comitê Gestor do Siscomex, que informassem aos órgãos e entidades anuentes acerca da necessidade de previsão orçamentária específica para a implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, especialmente quanto ao desenvolvimento de solução de tecnologia interna adequada ao sistema *single window* a ser desenvolvido,

resguardando, dessa forma, o cumprimento dos objetivos do programa. No âmbito do TC 016.280/2017-2, a SecexDesenvolvimento está realizando acompanhamento das ações relativas à implantação do programa.

344. O componente do sistema relativo às importações (Novo Processo de Importações) encontra-se em desenvolvimento, sob a coordenação da Secretaria de Comércio Exterior e da Receita Federal do Brasil, com previsão de conclusão em dezembro de 2018.

345. O Sistema de Peticionamento é um serviço disponibilizado pela Anvisa que permite à empresa importadora formalizar seu pedido junto à Agência. Nesse sistema, são fornecidas informações pelo interessado por meio do preenchimento de formulários específicos; ocorre a geração de Guia de Recolhimento da União (GRU) para pagamento da Taxa de Fiscalização em Vigilância Sanitária (TFVS), quando houver; e é necessário disponibilizar documentos previamente informados ao interessado (*checklist*) relacionados ao Código de Assunto da petição a ser realizada.

346. Verificou-se que o peticionamento eletrônico para emissão da LI é feito por meio de diferentes sistemas não integrados, de forma que o operador necessita acessar dois sistemas: Datavisa (gerido pela Anvisa) e Siscomex (gerido pela Receita Federal). A questão se agravou ainda mais com a entrada em vigor (desde novembro de 2017) do formulário eletrônico no Datavisa (por meio do sistema de peticionamento eletrônico), obrigando o operador a preencher novamente diversas informações relativas à importação no sistema da Anvisa.

347. A utilização de sistemas não integrados para solicitação de emissão de LI é diametralmente oposta ao principal objetivo do Portal Único do Comércio Exterior, que é evitar que o usuário preencha as mesmas informações diversas vezes em diferentes sistemas. A necessidade de acesso a dois sistemas (Datavisa e Siscomex) também dificulta e atrasa o processo, haja vista que possuem lógicas, controles e funcionalidades diferentes, gerando retrabalho e perda de tempo para os operadores, além de aumentar o risco de falhas no preenchimento dos formulários.

348. Entre as causas para essa situação, pode-se elencar a dificuldade na integração nas diferentes linguagens nos sistemas de informação para viabilizar soluções a esta situação.

349. Em suma, observou-se na Anvisa as seguintes fragilidades referentes ao processo de emissão do Licenciamento de Importação: i) ausência de critérios predefinidos para a execução de inspeções físicas nas cargas, além do baixo percentual de inspeções físicas; ii) gerenciamento de riscos ainda não implementado; iii) falta de parâmetros claros e objetivos para orientação dos servidores na análise dos processos de LI; iv) inexistência de controles para avaliar a qualidade das análises realizadas nos processos de emissão da LI; e v) instabilidade do sistema de peticionamento eletrônico, bem como sua falta de integração ao Portal Único do Comércio Exterior.

350. Em vista do exposto, entende-se pertinente **recomendar à Anvisa, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que:**

a) adote providências no sentido de integrar o sistema de peticionamento eletrônico para emissão do licenciamento da importação ao Portal Único do Comércio Exterior, articulando-se, para tanto, com a Secretaria de Comércio Exterior e a Secretaria da Receita Federal do Brasil;

b) aprimore o processo de emissão de LI, considerando os seguintes aspectos:

b.1) adoção de critérios e orientações padronizadas para a realização de inspeções físicas;

b.2) adoção da gestão de risco para análise dos processos de emissão de LI, considerando, ao menos, as particularidades dos produtos importados e do importador;

b.3) estabelecimento de procedimentos operacionais padrão e/ou manuais operacionais, de modo que as ações relacionadas aos licenciamentos de importação sob vigilância sanitária sejam realizadas de forma padronizada, à exceção dos casos com particularidades comprovadamente justificadas; e

b.4) adoção de rotina para aferição da qualidade das análises realizadas nos processos de emissão de LI, utilizando as informações geradas como instrumento para *feedback* e

treinamento permanente do corpo de fiscais.

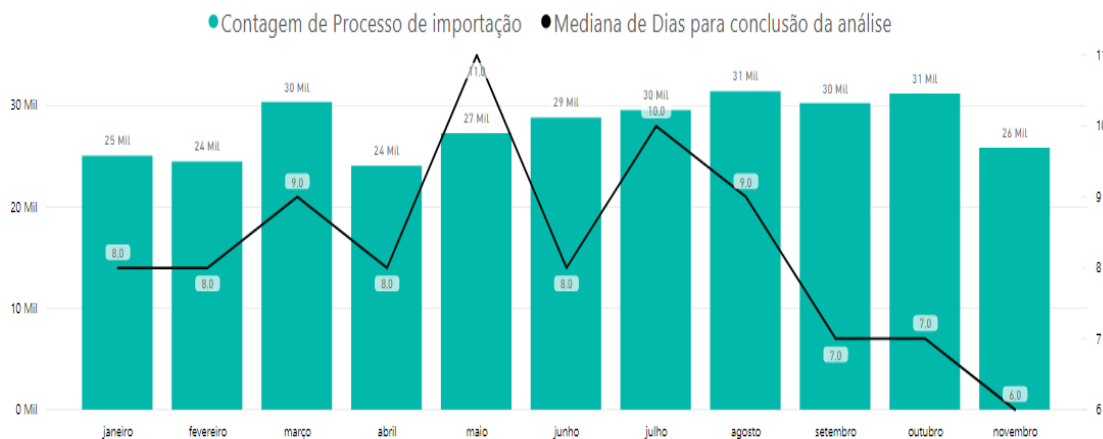
351. Convém ainda determinar, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que a Anvisa apresente, no prazo de 30 dias, plano de ação contendo indicação de etapas intermediárias, responsáveis e prazos, para implementação das medidas acima ou justificar a não implementação.

352. A partir dessas propostas espera-se: (i) a diminuição do tempo médio para emissão da LI; (ii) a uniformização de ação dos fiscais quando da análise da documentação de importação; (iii) o aumento da eficiência e eficácia das análises; e (iv) a melhoria na qualidade das análises na emissão da LI.

353. Relevante destacar que, durante a etapa de execução da auditoria, foi identificada como possível objeto de recomendação a exclusão da necessidade de apresentação do documento de averbação da presença de carga no terminal portuário, quando da entrada do pedido de emissão de LI. No entanto, em 5/1/2018 foi editada e publicada a RDC 208/2018, regulamento em que a Anvisa exclui essa necessidade até então vigente, deixando mais célere o processo e viabilizando que os importadores deem entrada no processo de emissão da LI com a carga ainda em trânsito (desembaraço sobre águas).

354. Por fim, há que se registrar que a situação encontrada no início da presente auditoria (agosto de 2017) é bastante diferente da situação observada quando da fase de elaboração deste relatório. Foram realizadas diversas mudanças regulamentares, sendo que, em curto período de tempo, já se pode observar alguns resultados, como, por exemplo a média no tempo de emissão de LI. Em julho de 2017, o tempo de emissão da licença era de dez dias, e em novembro essa média havia caído para seis dias, num universo de aproximadamente trinta mil processos de importação por mês. A Figura 8 apresenta a evolução da autarquia na análise dos processos de importação.

Figura 12 - Tempo médio (dias corridos) na análise dos processos de importação



OBS: O cálculo dos dias para conclusão da análise é feito a partir do protocolo do processo no DATAVISA até sua conclusão, deferimento ou indeferimento, excluídos os dias entre a colocação do processo em exigência até o aditamento do cumprimento de exigência.

Fonte: Apresentação Anvisa - Usuport/RJ

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

355. No que se refere aos benefícios do controle, o cumprimento das determinações e recomendações propostas em decorrência desta fiscalização terá o condão de fomentar a redução do tempo e do custo de movimentação de mercadorias nos portos brasileiros.

356. Importante ressaltar a efetiva ocorrência de benefício quando da alteração da Norma da Anvisa RDC 81/2008, por meio da RDC 208/2018, que dispensou a necessidade da averbação de presença de carga para o início do processo de emissão de Licença de Importação, para cargas submetidas a controle sanitário. Com o novo regramento, é possível reduzir o prazo de

armazenamento da mercadoria importada e assim diminuir o tempo e o custo da movimentação.

357. Em relação às Autoridades Portuárias, o cumprimento das recomendações contempladas neste relatório, mormente a proposta de saneamento financeiro das companhias, permitirá a autossuficiência de recursos para realizar a manutenção de suas instalações e os investimentos necessários à ampliação da capacidade operacional.

358. A recomendação de dragagem de manutenção em conjunto com outros portos poderá promover a diluição dos custos de mobilização/desmobilização dos equipamentos e, com isso, reduzir os valores dispendidos nessa imprescindível atividade de recuperação das profundidades. Ao considerar parâmetros propostos por terminais/operadores, o tempo de interrupção dos berços de atracação será mitigado, o que permitirá maior eficiência na movimentação portuária.

359. Por fim, a definição de metodologia para tratar denúncias de abusividade e de prática contra a modicidade tarifária pode trazer como benefícios a padronização da análise da Antaq sobre abusividade de preços e tarifas praticados por terminais no segmento de contêiner, encaminhando a atuação da Agência para a harmonização dos interesses dos atores do setor portuário.

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

360. Com o objetivo de possibilitar aos gestores se manifestarem sobre as questões analisadas, a versão preliminar deste relatório foi remetida ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária; às Companhias Docas de São Paulo, Rio de Janeiro, do Pará e à Superintendência do Porto de Itajaí. A CDRJ, a Antaq, o MPDG e o MPTA apresentaram suas manifestações no prazo de 15 dias estabelecido no ofício que encaminhou o relatório preliminar.

361. De maneira geral, os manifestantes concordaram com os pontos abordados no relatório e fizeram ponderações com relação a pontos específicos do documento. Uma análise mais detalhada dos pontos abordados foi incluída no apêndice deste relatório (IV - Manifestação dos Gestores sobre o Relatório Preliminar), inclusive com os comentários da Codesp realizados após a apresentação da matriz de achados no painel de referência.

362. A Autoridade Portuária do Rio de Janeiro ressaltou que os valores vinculados à cobrança das tarifas pela utilização da infraestrutura aquaviária foram incluídos nos contratos firmados com seus arrendatários, de forma distinta do que ocorreu em contratos de arrendamento em outros grandes portos organizados brasileiros. Assim, a CDRJ não cobra o uso da estrutura aquaviária dos armadores que se destinam a esses terminais. Além disso, Companhia Docas informou ter iniciado estudos para alterar os contratos de arrendamento, de forma a se inserir aditivo que vise atualizar a movimentação mínima contratual, a fim de elevar a receita da Autoridade Portuária.

363. A Antaq reconheceu ainda não dispor de metodologia e instrumentos para aferir abusividade de preços e informou que a proposta de encaminhamento estaria alinhada com as providências pretendidas pela agência reguladora. Todavia, apresentou críticas quanto à representatividade das associações dos usuários consultadas, ao não aprofundamento de temas como políticas públicas, praticagem e burocracia, e quanto à ausência de menção, no relatório de auditoria, sobre as iniciativas adotadas pela Agência.

364. A SEST/MPDG destacou que o plano de ação para recuperação de uma estatal se insere no âmbito da gestão da própria empresa, cabendo apenas a ela apresentar proposições para sanar as deficiências. Registrou que o órgão elaborou modelo de sistemática para determinação de atributo de dependência e previsão de etapa com vistas à recuperação e melhoria da empresa, o que resultou no encaminhamento de Projeto de Lei 9.215/2017, que dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o plano de recuperação e melhoria empresarial aplicável às empresas estatais federais.

365. Quanto à aplicabilidade temporal da Lei 13.303/2016 em relação aos membros do Conselho de Administração e indicados para cargos de diretor de estatais, esclareceu que o art. 30 do Decreto 8.945/2016 descreveu que os requisitos e vedações para administradores e conselheiros são

de aplicação imediata e devem ser observados nas nomeações e eleições realizadas a partir da data de publicação do decreto. Desse modo, aqueles que assumiram os cargos anteriormente à vigência da Lei 13.303/2016 e do Decreto 8.945/2016, podem continuar nos cargos pelo prazo estabelecido, devendo se submeter aos ditames da nova Lei e do decreto em eventual recondução ou assunção de novo cargo.

366. O MTPA apresentou ofício com as manifestações de diversas áreas do órgão, como a Secretaria de Política e Integração (SPI), Secretaria de Fomentos e Parcerias (SFP), e da Secretaria Nacional de Portos (SNP). Apenas a Coordenação Geral de Desempenho e Tecnologia em Informações Portuárias ressaltou que os trabalhos de implementação do Projeto de Modernização e Gestão Portuária (PMGP) nas Companhias Docas tiveram continuidade em 2017.

367. A Anvisa registrou que o teletrabalho para análise de processos de importação teve início em novembro de 2017. Essa informação diverge do constatado durante a fiscalização, quando se verificou que servidores da Agência lotados em Santos/SP relataram à equipe de auditoria, em setembro de 2017, que estavam efetuando suas atividades em regime de teletrabalho, devido ao incêndio ocorrido no posto da Anvisa. De qualquer modo, a divergência das datas do início do teletrabalho em nada altera as conclusões alcançadas pela equipe de auditoria ou a proposta de encaminhamento.

368. A Anvisa também recomendou incluir a participação da Secex/MDIC e da Receita Federal na elaboração de seu plano de ação para integração do sistema de peticionamento eletrônico ao Portal Único. Todavia, em caso de intercorrências, como eventual restrição ao acesso de dados que prejudique a implementação do plano de ação, o monitoramento desta Corte de Contas das deliberações realizadas seria suficiente para atuar na correção de ocasionais desvios.

369. A Companhia Docas do Pará trouxe informações novas acerca dos gargalos que impactam a eficiência de seus portos, como a estimativa de receita anual de R\$ 583 milhões que deixa de ser auferida em razão de ociosidade de áreas. A documentação fornecida pela autoridade portuária durante a execução da auditoria não aborda o problema. Cumpre ressaltar que esse tema será abordado no levantamento acerca da ociosidade das áreas operacionais e não operacionais de portos públicos (TC 031.797/2017-2), conforme Comunicação do Exmo. Ministro Bruno Dantas, proferida e aprovada na sessão ordinária realizada no dia 20/9/2017.

370. A concentração de receita em poucos clientes pode vir a comprometer as finanças da CDP, o que reforça a necessidade de ação com vistas ao saneamento financeiro da estatal. Importante destacar que a mineradora Hydro Alunorte, responsável por 57% da receita do porto de Vila do Conde, apresentou vazamento de rejeitos químicos e contaminou leitos d'água em fevereiro de 2018. Em caso de responsabilização da arrendatária por dano ambiental, a receita da CDP ficaria comprometida.

371. A autoridade portuária paraense também informa que seu Conselho de Administração deliberou por determinar à diretoria da CDP que elaborasse plano de ação para redução de despesas e aumento da eficiência operacional e administrativa. O referido plano de ação é de curto prazo (2018) e dependente de ações da própria estatal. O plano de ação para saneamento sugerido pela equipe de auditoria é mais amplo e encampa a possibilidade de ações de outros órgãos de planejamento, como o MTPA, sendo o fórum pertinente para se analisar a viabilidade de opções ao arrendamento, razão pela qual mantém-se a proposta de encaminhamento inicialmente feita.

CONCLUSÃO

372. O presente trabalho teve por objetivo avaliar gargalos operacionais que impactam a eficiência de portos públicos, com o intuito de identificar oportunidades de redução de tempo de liberação de cargas e de custo para o usuário (importador e exportador). Para tanto, o escopo foi concentrado na atuação de Autoridades Portuárias (Companhia Docas de São Paulo, Companhia Docas do Rio de Janeiro, Companhia Docas do Pará, Superintendência do Porto de Itajaí/SC), de órgãos anuentes (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e reguladores/fiscalizadores (Agência Nacional de Transportes Aquaviários).

373. A partir de entrevistas com gestores de órgãos e entidades públicas e privadas, verificou-se

que muitos problemas apontados diziam respeito a ineficiências que resultavam em aumento no tempo e no custo para o usuário dos portos durante o trâmite da carga, desde a chegada do navio até o desembarço completo, no caso da importação; e na chegada da carga no porto até o embarque desta, no caso da exportação.

374. Constatou-se que a Antaq ainda não dispõe de instrumentos adequados para o tratamento das denúncias recebidas sobre abusividade de tarifas e preços. Nas análises realizadas pela Agência sobre as denúncias, verificou-se a falta de: i) procedimento formalmente definido e padronizado para avaliação da abusividade de tarifas e preços; e ii) acompanhamento sistemático, pela Antaq, dos custos de movimentação de contêiner, o que subsidiaria a análise de abusividade de tarifas e preços.

375. Observou-se que análises sem embasamento em diretrizes transparentes e previamente estabelecidas e sem rigor metodológico elevam o risco de tomada de decisões diferentes em situações parecidas, levando, ao final, para falta de harmonização dos objetivos entre usuários e terminais portuários. Com isso, cresce a percepção, por parte dos usuários donos de carga, de falha na atuação regulatória da Antaq por análise não exauriente das demandas de usuários/empresas arrendatárias, sem a harmonização dos interesses.

376. Desse modo, com vistas a harmonizar objetivos de usuários e empresas concessionárias arrendatárias na movimentação de contêiner, propõe-se determinar à Antaq que: i) desenvolva metodologia de análise de denúncias sobre abusividade de preços e tarifas praticados por terminais e operadores portuários; ii) regulamente processo para a obtenção sistemática dos custos dos terminais; e estabeleça medidas para acompanhar o comportamento dos preços e tarifas praticados.

377. Percebeu-se também que as denúncias sobre eventual prática de preços abusivos têm relação com a edição da Resolução-Antaq 2.389/2012, que procurou regulamentar a prestação de serviços de movimentação e armazenagem de contêineres nos terminais de portos organizados. A principal discussão se refere aos serviços não contemplados no *Box Rate* (cesta de serviços), cobrados pelos terminais dos usuários donos de carga, em valores sem regulação de preços e supostamente em duplicidade, uma vez que se discute se tais serviços foram ou não objetos de cobrança por meio do THC.

378. Para tentar pacificar a questão, a Gerência Portuária da Antaq apresentou a Nota Técnica 48/2015, com proposta de revisão da Resolução-Antaq 2.389/2012. Porém, apenas em maio de 2018, a autarquia divulgou o Aviso de Audiência Pública 4/2018, com o intuito de obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento da proposta de revisão da Resolução-Antaq 2.389/2012. Resta, assim, dar ciência à Agência de que a baixa celeridade processual na análise da proposta de alteração da Resolução contraria o princípio da duração razoável do processo, bem como não contribui para a harmonia dos objetivos dos atores do setor portuário.

379. Com relação à questão da cobrança pela prestação de serviços básicos de operação portuária e armazenagem, porém não incluídos no *Box Rate*, observou-se que tal situação resulta na elevação dos custos finais de importação de contêiner e pode ofender as diretrizes legais estabelecidas na Lei 12.815/2013 combinada com a Resolução 3.274/2014. Tal prática decorre possivelmente de abuso de posição dominante de mercado, por parte do terminal portuário, sobre o usuário.

380. Na escalada de preços verificada após a edição da Resolução-Antaq 2.389/2012, percebeu-se ainda prática de se realizar cobrança *ad valorem*, em adição à cobrança por unidade de contêiner, com efeito de se majorar os preços ao final pagos pelos usuários, desconsiderando os benefícios decorrentes do uso do contêiner, por permitir padronização no manuseio e agilidade nas operações portuárias. Por isso, foi proposta recomendação à Antaq para que esta considere a possibilidade de regulamentar a prática de cobrança de valores *ad valorem* sobre movimentação e armazenagem de contêineres, não descartando a possibilidade de impedir tal prática.

381. A implementação das determinações e recomendações propostas visa contribuir para a gestão da Antaq, por meio da definição de metodologia específica para análise sobre abusividade de preços e tarifas praticados por terminais no segmento de contêiner.

382. No que concerne às Autoridades Portuárias, constatou-se que a atuação da Companhia Docas

do Rio de Janeiro, da Superintendência do Porto de Itajaí e da Companhia Docas do Estado de São Paulo não assegura a manutenção da geometria dos canais marítimos de acesso aos portos e dos berços de atracação. Praticamente todos os atores entrevistados descreveram que a dragagem inadequada ou inexistente correspondia ao maior gargalo de infraestrutura, motivo pelo qual foi destacado dos demais achados.

383. A redução das profundidades impacta negativamente a operação de terminais, provoca a limitação da carga dos navios e o encarecimento dos custos logísticos, além da redução da receita da própria autoridade portuária, que deixa de auferir receita de seus usuários (terminais, operadores e armadores).

384. Observou-se que a experiência internacional aponta para a possibilidade de realizar as dragagens de diversos portos de maneira conjunta, bem como a dragagem de recuperação decorrente de enchentes. Com isso, a mobilização e a desmobilização das dragas, valores relevantes dos custos, podem ser diluídos entre portos. Verificou-se também ser possível estimular a eficiência de campanhas de dragagem por meio da remuneração variável, de que trata a Lei 12.462/201 (Lei do RDC) e considerar os parâmetros de eficiência propostos pelos terminais portuários.

385. Nesse sentido, entende-se oportuno e adequado recomendar às autoridades portuárias que avaliem a possibilidade de dragagem de manutenção em conjunto com outros portos. Também se mostra pertinente recomendar às autoridades portuárias que considerem os parâmetros de eficiência propostos pelos operadores e terminais nas próximas licitações para dragagem de manutenção, de forma a reduzir períodos de interrupção das instalações portuárias, bem como a possibilidade de remuneração variável de que trata a Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011. Ainda em relação à dragagem, propõe-se dar ciência à Codesp de que a profundidade de determinados berços de atracação não corresponde às previstas em projeto.

386. A implementação das medidas acima tem o potencial de diluição dos custos de mobilização/desmobilização dos equipamentos e, com isso, obter redução dos valores de contratos de dragagem. Ao se considerar parâmetros propostos por terminais ou operadores, o tempo de interrupção dos berços de atracação poderá ser reduzido, o que permitirá maior eficiência na movimentação portuária.

387. Constatou-se também que as administrações dos portos organizados de Santos, Rio de Janeiro, Itaguaí, Itajaí, Belém e Vila do Conde não conseguem realizar as atribuições previstas em seus estatutos ou regimentos, especialmente investimentos e manutenção de instalações de infraestrutura necessárias às operações do porto.

388. A principal causa identificada recai sobre a situação financeira das autoridades portuárias examinadas. Em vista disso, propõe-se recomendar às companhias docas (Codesp, CDP e CDRJ) que, em conjunto com o MTPA, elaborem plano de ação para saneamento financeiro da estatal, sem desconsiderar a possibilidade de desestatização, conforme estudos já realizados, e que encaminhem o referido plano ao MPDG para avaliação e acompanhamento.

389. Também foi verificado que a CDRJ e a Codesp ainda não implementaram o VTMS (*Vessel Traffic Management Information System* - Sistema de informação e gerenciamento de tráfego de embarcações), por indefinição do local onde os equipamentos (antenas) deverão ser instalados. Em vista dessa situação, propõe-se recomendar a essas autoridades portuárias que articulem com o MTPA, SPU e o Ministério da Defesa os locais onde devem ser instalados os equipamentos necessários ao VTMS.

390. A implementação dessas recomendações tem potencial de tornar possível à autoridade portuária realizar a manutenção de suas instalações e os investimentos necessários para ampliação da capacidade operacional. Sem o saneamento financeiro das estatais, a União continuará a aportar recursos de maneira eventual nas companhias docas para amortização de passivos ou realização de investimentos, ainda que de baixo valor.

391. Com relação aos anuentes, ou seja, os agentes que atuam na liberação das cargas, verificou-se que a Anvisa era o que mais demorava, chegando a até trinta dias para emitir a licença de

importação, à época da fiscalização. Observou-se que a emissão dessa licença para produtos sujeitos à vigilância sanitária não era automática, sendo necessária a presença de determinados produtos em território nacional para o desembaraço.

392. Porém, a situação mudou neste ano, com a edição da RDC 208/2018, que dispensou a necessidade da averbação de presença de carga para o início do processo de emissão de Licença de Importação, para cargas submetidas a controle sanitário pela Anvisa.

393. Cabe destacar que, durante a fiscalização, foi possível acompanhar o esforço da Anvisa para mitigar os problemas que elevam o tempo de emissão da LI. Além da publicação do referido normativo, a autarquia implantou sistema de teletrabalho para reduzir filas de análise de processos.

394. Contudo, fragilidades relativas ao processo de emissão do Licenciamento de Importação ainda permanecem na Anvisa: i) ausência de critérios predefinidos para a execução de inspeções físicas nas cargas, além do baixo percentual de inspeções físicas; ii) gerenciamento de riscos ainda não implementado; iii) falta de parâmetros claros e objetivos para orientação dos servidores na análise dos processos de LI; iv) inexistência de controles para avaliar a qualidade das análises realizadas nos processos de emissão da LI; e v) instabilidade do sistema de peticionamento eletrônico, bem como sua falta de integração ao Portal Único do Comércio Exterior.

395. Em vista desses problemas remanescentes, propõe-se recomendar à Anvisa que adote providências no sentido de integrar o sistema de peticionamento eletrônico para emissão do licenciamento da importação ao Portal Único do Comércio Exterior, articulando-se, para tanto, com os órgãos gestores do referido sistema (Secretaria de Comércio Exterior e a Secretaria da Receita Federal do Brasil).

396. Também será proposto recomendar à autarquia que aprimore o processo de emissão de LI, considerando a adoção de critérios e orientações padronizadas para a realização de inspeções físicas, a adoção de gestão de risco para análise dos processos de emissão de LI, o estabelecimento de procedimentos operacionais padrão e/ou manuais operacionais, além da adoção de rotina para aferição da qualidade das análises realizadas nos processos de emissão de LI.

397. Com a implementação dessas recomendações será possível a uniformização de ação dos fiscais, o aumento da segurança sanitária, o aumento da eficiência e eficácia dos trabalhos, além da melhoria da qualidade das análises na emissão de LI.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

394. Ante o exposto, submete-se este relatório à consideração superior com a proposta de:

a) Determinar à **Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU que:

a.1) no prazo de **180** dias, desenvolva metodologia de análise de denúncias sobre abusividade de preços e tarifas praticados por terminais e operadores portuários, na movimentação de contêiner, com vistas a harmonizar objetivos de usuários e prestadores de serviço, preservado o interesse público, nos termos do art. 20 da Lei 10.233/2001;

a.2) no prazo de **180** dias, regulamente processo para a obtenção sistemática dos custos relativos à movimentação de contêiner, com vistas a subsidiar as análises de abusividade de preços e tarifas de terminais e operadores portuários, considerando referenciais de eficiência, nos termos do inciso IV do art. 11 da Lei 10.233/2001;

a.3) no prazo de **180** dias, estabeleça medidas para acompanhar, de forma sistemática, o comportamento dos preços e tarifas praticados no segmento de contêiner, nos termos do inciso II do art. 27 da Lei 10.233/2001.

a.4) . No prazo de **30** dias, apresente ao TCU plano de ação com vistas a evidenciar como se dará o atendimento às determinações acima, designando as tarefas a serem executadas, os responsáveis por tais medidas (nomes e cargos) e o prazo para suas implementações;

b) Recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do

Regimento Interno:

b.1) à **Companhia Docas do Estado de São Paulo** que:

b.1.1) em conjunto com o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, avalie a possibilidade de adotar a dragagem de manutenção em conjunto com outros portos, bem como considere a possibilidade de utilizar a dragagem de recuperação em virtude das enchentes ou outros fenômenos hidrológicos em seus contratos de dragagem de manutenção, à semelhança das realizadas em experiências internacionais (EUA e Austrália);

b.1.2) considere os parâmetros de eficiência propostos pelos operadores e terminais nas próximas licitações para dragagem de manutenção, de forma a reduzir períodos de interrupção das operações portuárias, bem como a possibilidade de remuneração variável de que trata a Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011;

b.1.3) em conjunto com o ministério supervisor, elabore plano de ação para saneamento financeiro da estatal, em especial com relação às dívidas cíveis e trabalhistas, sem desconsiderar a possibilidade de desestatização da companhia, e encaminhe o referido plano ao Min. do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para fins de análise e acompanhamento;

b.1.4) se articule com o ministério supervisor, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e o Ministério da Defesa a fim de definir os locais onde os equipamentos de VTMS devem ser instalados.

b.2) à **Companhia Docas do Rio de Janeiro** que:

b.2.1) em conjunto com o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, avalie a possibilidade de adotar a dragagem de manutenção em conjunto com outros portos, bem como considere a possibilidade de utilizar a dragagem de recuperação em virtude das enchentes ou outros fenômenos hidrológicos em seus contratos de dragagem de manutenção, à semelhança das realizadas em experiências internacionais (EUA e Austrália);

b.2.2) considere os parâmetros de eficiência propostos pelos operadores e terminais nas próximas licitações para dragagem de manutenção, de forma a reduzir períodos de interrupção das operações portuárias, bem como a possibilidade de remuneração variável de que trata a Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011.

b.2.3) em conjunto com o ministério supervisor, elabore plano de ação para saneamento financeiro da estatal, em especial com relação à folha de pagamentos e às dívidas cíveis e trabalhistas, sem desconsiderar a possibilidade de desestatização da companhia, e encaminhe o referido plano ao Min. do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para fins de análise e acompanhamento;

b.2.4) se articule com o ministério supervisor, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e o Ministério da Defesa a fim definir os locais onde os equipamentos de VTMS devem ser instalados.

b.3) à **Companhia Docas do Pará** que:

b.3.1) em conjunto com o ministério supervisor, elabore plano de ação para saneamento financeiro da estatal, em especial com relação à folha de pagamentos e às dívidas cíveis e trabalhistas, sem desconsiderar a possibilidade de desestatização da companhia, e encaminhe o referido plano ao Min. do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para fins de análise e acompanhamento; e

b.3.2) elabore estudo de viabilidade técnica e econômica para a dragagem de aprofundamento do Porto de Belém.

b.4) à **Superintendência do Porto de Itajaí** que:

b.4.1) em conjunto com o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, avalie a possibilidade de adotar a dragagem de manutenção em conjunto com outros portos, bem como considere a possibilidade de utilizar a dragagem de recuperação em virtude das enchentes ou outros fenômenos hidrológicos em seus contratos de dragagem de manutenção, à semelhança da realizada em experiências internacionais (EUA e Austrália);

b.4.2) considere os parâmetros de eficiência propostos pelos operadores e terminais nas próximas licitações para dragagem de manutenção, de forma a reduzir períodos de interrupção das operações portuárias, bem como a possibilidade de remuneração variável de que trata a Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011.

b.5) à **Agência Nacional de Vigilância Sanitária** que:

b.5.1) adote providências no sentido de integrar o sistema de peticionamento eletrônico para emissão do licenciamento da importação ao Portal Único do Comércio Exterior, articulando-se, para tanto, com a Secretaria de Comércio Exterior e a Secretaria da Receita Federal do Brasil;

b.5.2) aprimore o processo de emissão de Licenciamento de Importação (LI), considerando os seguintes aspectos:

b.5.2.1) adoção de critérios e orientações padronizadas para a definição de realização de inspeções físicas;

b.5.2.2) adoção da gestão de risco para análise dos processos de emissão de LI, considerando, ao menos, as particularidades dos produtos importados e do importador;

b.5.2.3) estabelecimento de procedimentos operacionais padrão e/ou manuais operacionais, de modo que as ações relacionadas aos licenciamentos de importação sob vigilância sanitária sejam realizadas de forma padronizada, à exceção dos casos com particularidades comprovadamente justificadas; e

b.5.2.4) adoção de rotina para aferição da qualidade das análises realizadas nos processos de emissão de LI, utilizando as informações geradas como instrumento para *feedback* e treinamento permanente do corpo de fiscais.

b.6) à **Agência Nacional de Transportes Aquaviários** que regulamente a prática de cobrança de valores *ad valorem* sobre movimentação e armazenagem de contêineres, não descartando a possibilidade de impedir tal prática;

c) Determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à **Companhia Docas do Estado de São Paulo, à Companhia Docas do Rio de Janeiro, à Companhia Docas do Pará, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários** que encaminhem a este Tribunal, no prazo de **30** dias, plano de ação, com indicação de cronograma, etapas intermediárias, atividades e responsáveis, para a implementação das recomendações contidas nos subitens b.1.3), b.1.4), b.2.3), b.2.4), b.3.1), b.3.2), b.5.1), b.5.2) e b.6), conforme a competência, ou justificativa sobre a decisão de não implementar tais recomendações;

d) Dar ciência à **Companhia Docas do Estado de São Paulo**, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, de que a profundidade dos berços de atracação relacionados a seguir não corresponde às previstas em projeto (relação dos berços: AL 01, AL 02, AL 03, AL 04, BTP 01, BTP 02, BTP 03, AGE0 01, CS 01, VALONGO, ARM 10, ARM 11, ARM 13/14, ARM 15, ARM 16/17, ARM 19, CURVA 23, OUTEIRINHOS 03, OUTEIRINHOS 02(MB), OUTEIRINHOS 01(MB), ARM 33/34, 37 Pto 1 e 2, TERMAG, TGG, TECON 4, e TECON 3), em afronta ao art. 4º, inciso XVI, de seu estatuto social.

d) Dar ciência à **Agência Nacional de Transportes Aquaviários**, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, que a baixa celeridade processual na análise da proposta de alteração da Resolução-Antaq 2.389/2012 contraria a Constituição Federal de 1998, art. 5º, inciso LXXVII, que assegura a todos razoável duração do processo, bem como não contribui para a harmonia dos objetivos dos atores do setor portuário, em oposição à Lei 10.233/2001, art. 20, inciso II, alínea b).

e) Encaminhar cópia da decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários:

e.1) Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;

e.2) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

- e.3) Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
- e.4) Agência Nacional de Vigilância Sanitária;
- e.5) Companhia Docas do Estado de São Paulo;
- e.6) Companhia Docas do Rio de Janeiro;
- e.7) Companhia Docas do Pará;
- e.8) Superintendência do Porto de Itajaí;
- e.9) Secretaria da Receita Federal do Brasil; e
- e.10) Secretaria de Comércio Exterior.

f) Autorizar a SeinfraPortoFerrovia a autuar processo de monitoramento da implementação das deliberações presentes no acórdão que vier a ser proferido, com a inclusão de definição de plano de divulgação dos resultados alcançados; e

g) Arquivar os presentes autos após as comunicações, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

4. Transcrevo, ainda, por sua relevância como embasamento dos achados identificados, o Apêndice II do Relatório de Auditoria:

“II – Processos da Antaq acerca de denúncias de usuários

Processo 50301.00181/2014-61

Nesse processo, que trata de denúncia sobre suposta cobrança indevida de serviços como “gerenciamento de risco”, “adicional de segregação da Anvisa”, e cobrança de “liberação de DTA [Despacho de Trânsito Aduaneiro]” em conjunto com “Manuseio de carga e desconsolidação NVOCC”, a Antaq não avaliou custos das rubricas “Adicional de Segregação Anvisa” e “Liberação de DTA”.

Segundo o denunciante, a movimentação de sua carga (escova de dentes) custava R\$ 1.250,00 em dezembro de 2013 e passou a custar R\$ 4.070,65 em janeiro de 2014. Não houve, no referido processo, a comparação de preços entre terminais concorrentes ou avaliação de custos dos serviços. Ainda há informação de que o processo 50300.000311/2014-76, que avalia o reajuste das tabelas do terminal, limitou o reajuste a 10%, índice que reflete o índice de inflação IGP-M. Em conclusão, nesta denúncia, a Antaq avaliou apenas a pertinência dos serviços, deixando de avaliar custos e até mesmo o preço dos serviços impugnados (modicidade).

Processo 50303.002450/2014-12

Nesse processo, que trata de denúncia de majoração abusiva de preços de serviços portuários praticados pelo Terminal de Uso Privado Portonave, em Navegantes/SC, verificou-se que a Antaq realizou apenas uma comparação regional de preços. A Nota Técnica 73/2016/GRP/SRG constante do aludido processo destaca “que a Antaq ainda não dispõe de parâmetros regulatórios que permitam quantificar objetivamente a modicidade dos preços praticados nas instalações portuárias, sejam elas públicas ou privadas”.

Em conclusão, a análise da Antaq observou tão somente a aplicação de índices de inflação (IGP-M) - não houve verificação da correspondência do aumento de preços com os custos efetivos, nem da justificativa que acompanhou o aumento. Por fim, a análise dos preços discutidos foi feita de forma regional, sem considerar aspectos concorrenciais do setor.

Processo 50300.002527/2015-57,

Nesse processo, que trata de denúncia sobre cobrança indevida de taxa de inspeção não invasiva de contêiner (scanner) no terminal de Vila Velha/ES, houve análise de custos do terminal e dos preços de terminais concorrentes (17 terminais). Nesse processo, a Antaq avaliou custos e preços dos serviços dos terminais, porém identificou grande variação de preços (R\$ 84,00 a R\$ 805,00, no serviço de escaneamento de contêiner).

A unidade técnica pronunciou-se apenas sobre os preços do terminal denunciado, embora houvesse, na amostra de terminais utilizada, operadores com preços de escaneamento significativamente superiores, mesmo com movimentação superior ao do terminal em questão. Em comparação ao processo do 50300.007611/2016-48, relativo à denúncia da CNI, a avaliação foi menos completa porque não questionou a possível abusividade de preços de outros terminais.

Processo 50300.007611/2016-48

Nesse processo, que trata de denúncia da Confederação Nacional da Indústria (CNI) sobre cobrança indevida de taxa de inspeção não invasiva de contêiner (scanner), a CNI descreve que 78% dos industriais entrevistados afirmaram em enquete que a cobrança de tal preço tem alto ou médio impacto na competitividade das importações e exportações brasileiras. A entidade destacou que o serviço não é voluntário e sim decorrente da fiscalização aduaneira. Também ressaltou que o Acórdão 3.679/2013-TCU-Plenário (Ministro Relator Aroldo Cedraz) veda a cobrança, nos Portos Secos, de prestação de atividades nas quais a sua utilização decorresse de imposição da autoridade aduaneira e da necessidade do exercício da fiscalização aduaneira (Portaria RFB 3.518/2011).

A análise da unidade responsável da Antaq (Nota Técnica 30/2017/GRP/SRG) destaca que o preço-teto de determinados terminais para o escaneamento de contêineres chega a ser 150% maior do que a média do mercado, mas que essa variação não seria tão significativa quando se comparam terminais do mesmo porto público ou da mesma região geográfica. Esse fato, segundo a nota, demonstraria que os preços praticados na atividade de inspeção não invasiva não são competitivos entre os terminais de contêineres da mesma área de influência. A nota ressalva que “os preços de tabela, no entanto, correspondem ao preço máximo, não sendo efetivamente o preço cobrado pelos terminais e considera que a avaliação dos preços praticados no mercado carece de maiores informações a respeito dos preços efetivamente cobrados - dados que, atualmente, a ANTAQ não dispõe”. A nota técnica da GRP conclui que a cobrança seria abusiva por não se poder determinar a existência de serviço quando as movimentações atreladas decorressem de obrigação legal e de risco à atividade pública delegada aos terminais portuários, seja por concessão, arrendamento ou autorização.

Por outro lado, a Superintendência de Regulação ressaltou que a forma de cobrança sugerida pela GRP, qual seja, a inclusão das despesas no Box Rate, terminaria por afetar os usuários que não utilizam tais serviços, como exportadores para os EUA. Ressalta também a analogia do serviço de inspeção com o serviço de posicionamento de contêiner para inspeção, que é cobrado do dono da carga.

Em conclusão, dos cinco processos analisados, esse foi o único em que houve uma verificação mais aprofundada, a partir de uma avaliação das tarifas cobradas em todo o país e a estimativa dos custos de aquisição de scanners e sua amortização e manutenção (apenas informados pelos terminais, não verificados pela Agência). Nesse processo, observou-se grande discrepância dos preços praticados, que variaram entre R\$ 40,00 a R\$ 1.200,00 por contêiner, situação que sugere abusividade dos preços mais elevados praticados pelos terminais alfandegados, vez que os equipamentos de scanners têm dimensões e funcionamento parecidos, em razão da padronização oferecida pelos contêineres a serem escaneados, e normalmente têm fabricantes de mesma origem (chineses).

Depreende-se que a análise da modicidade e da abusividade de preços pode ainda ser aperfeiçoada se fossem seguidos metodologia e procedimentos padronizados na Agência.

Além dos processos já apresentados, oriundos da Superintendência de Regulação, foram verificados dois processos relativos a denúncias analisadas pela Gerência de Fiscalização Portuária da Superintendência de Fiscalização da Antaq (GFP). São eles:

Processo 0300.001510/2016-63

Nesses autos, foi tratada denúncia sobre o Terminal de Contêineres (Tecon) no Porto de Salvador, que apresentava a "janela" de recebimento de contêiner fechada, ou seja, sem ter o sistema normal de agendamento pelo website funcionando, mas seu sistema aceitava agendamento para entrega de contêiner, se fosse enquadrado em modelo identificado como "gold", mediante o pagamento de R\$ 300,00 adicionais por unidade de contêiner. O terminal havia reduzido a disponibilidade de agendamentos de 15 para 12 contêineres/h e incluído a possibilidade de mais dois contêineres por meio do agendamento "gold".

A área de fiscalização considerou procedente a denúncia e aplicou multa ao terminal, posteriormente reduzida pelo chefe da unidade. Porém, a Gerência de Fiscalização, por meio do Despacho de Julgamento 45/2017/GFP/SFC, descreveu não ter sido identificada relação entre a diminuição da oferta de janelas no horário de 7h a 19h e a cobrança da tarifa gold. Registrou que nos meses de novembro e dezembro/2015 foi realizado um total de 53 agendamentos prioritários, enquanto em fevereiro/2016 foram realizados 12 agendamentos gold e em março/2016 foram realizados 4 agendamentos até o dia 11/3/2016. Concluiu-se que a ausência dessa relação entre a redistribuição da oferta de janelas e a cobrança da tarifa gold desconfiguraria a infração descrita no auto.

Observa-se que a Gerência de Fiscalização de Portos não considerou que, em 19/2/2016, após a reclamação, o Tecon reestabeleceu a capacidade de atendimento de 15 unidades de contêiner por hora para a entrega de contêiner cheio, no horário de 7h às 19h. Esse fato aumentou a oferta de agendamentos comuns no período e, com isso, poderia diminuir a de agendamentos gold.

Desse modo, não houve análise completa da oferta e da demanda pelos serviços no período estudado. Com análise mais apurada, poder-se-ia chegar à essa conclusão, no caso em que a redução da oferta fosse decorrente da redução da demanda. Porém, a análise feita no âmbito da GFP não considera esses pontos. A adoção de procedimento formal para o tratamento desses casos que envolvam a abusividade de preços ou pertinência de serviços poderia aperfeiçoar as análises da Agência.

Processo 50300.009234/2016-81

Nesse processo, que trata de denúncia sobre a antecipação da renovação do contrato do Tecon Salvador, o usuário reclama da elevação das tarifas para fornecimento de energia para contêiner refrigerado, que teriam subido 9.000% em período de 16 anos. O denunciante destacou pesquisa do IPEA em que considera o mercado de movimentação de contêineres em Salvador não concorrencial. A análise feita pela Antaq comparou os preços efetivamente cobrados pelo Tecon Salvador com os preços máximos das tabelas de outros terminais. A própria análise da Antaq sugeriu que, por meio de gerência específica, realizasse estudos comparativos entre terminais de contêineres para identificação dos terminais que eventualmente estivessem aplicando preços não módicos para os serviços não sujeitos a *price cap* contratual.

Todavia a análise não foi feita no referido processo. Para o denunciante, caberia ao agente regulador conhecer os custos inerentes ao serviço prestado e conhecer preços de *benchmark* internacional. A denúncia era ampla, fundamentada em diversos pontos, como a falta de concorrência em Salvador, além da abusividade dos preços, todos os assuntos abordados pela equipe de fiscalização da Antaq. No entanto, a análise relativa à abusividade de preços não considerou os custos envolvidos e a comparação com os preços efetivamente cobrados de outros terminais – a comparação ocorreu com o preço máximo estabelecido em tabela de outros terminais. Na avaliação, os técnicos registraram:

a análise da modicidade dos preços aplicados por qualquer arrendatário no que se refere a suas bases justas e avaliação se tais preços refletem a complexidade e os custos das atividades apenas pode ser feita por meio de critérios e limites previstos objetivamente no seu respectivo contrato de arrendamento ou em norma publicada pela ANTAQ, outrossim, estaria instalada relevante insegurança jurídica aos investimentos portuários. Nem o Contrato 12/2000, nem norma específica da ANTAQ estabelecem limites objetivos, sejam em valores nominais ou em margens percentuais aplicadas sobre o custo de cada atividade, para os serviços prestados pelo

TECON SALVADOR sobre os quais a USUPPORT alega ausência de modicidade nos seus respectivos preços.

A afirmação corrobora a ausência de metodologia (procedimentos, critérios e limites) para analisar os custos dos serviços praticados.”

É o Relatório.