

VOTO

A presente auditoria operacional teve como objetivo verificar os principais entraves, denominados “gargalos”, que impactam a eficiência dos portos brasileiros, com o intuito de identificar oportunidades de redução de tempo de liberação de cargas e de custo para o usuário. A fiscalização foi 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.

2. A partir de pesquisa em extensa bibliografia sobre o tema e de entrevistas abertas realizadas com gestores de diversos órgãos e entidades privadas que atuam no setor, a SeinfraPortoFerrovia identificou relevantes ineficiências que resultam em aumento no tempo e no custo do trâmite da carga para os usuários dos portos (importador e exportador).

3. Verificou-se que as ineficiências não dizem respeito apenas ao terminal portuário, mas a todo o trâmite que acontece ao longo do ciclo de transporte de cargas em função dos portos, desde a chegada do navio até o desembarque completo dos produtos, no caso da importação, e da chegada da carga no porto até o embarque desta, no caso da exportação.

4. Nesse sentido, os exames envolveram também a atuação de anuentes, isto é, órgãos públicos que participam do processo concordando ou discordando a respeito do ingresso de mercadorias em território nacional, conforme suas respectivas áreas de atuação, tais como a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA).

5. Tendo em conta os pontos críticos levantados, e considerando a abrangência do tema e as limitações inerentes a um trabalho dessa envergadura, que congregou esforços de servidores lotados em secretarias regionais e envolveu unidades jurisdicionadas pulverizadas em diferentes estados da federação, delimitou-se o escopo da fiscalização na avaliação dos seguintes aspectos: i) atuação das Companhias Docas no provimento de infraestrutura pública dos portos organizados; ii) processo de emissão de Licença de Importação (LI) por parte da Anvisa; e iii) regulação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) sobre terminais portuários na importação e exportação de contêineres.

6. Para tanto, foi verificada a atuação da Anvisa, da Antaq e das seguintes autoridades portuárias: Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Companhia Docas do Pará (CDP) e Superintendência do Porto de Itajaí (SPI). Os trabalhos de campo abarcaram o período de agosto a dezembro de 2017.

7. Seguindo a metodologia de trabalho em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal e com o Manual de Auditoria Operacional, foi elaborada matriz de planejamento com três questões de auditoria sobre o escopo definido, transcritas em tópico abaixo. Também foram realizados painel de referência interno, com representantes das unidades especializadas do TCU participantes do trabalho, e painel de referência externo com especialistas e gestores envolvidos no modal de transporte marítimo, com a participação de diversos órgãos e entidades representativas do setor.

8. Foram realizadas visitas ao Porto de Santos/SP, inicialmente, e em seguida às instalações portuárias localizadas nas cidades de Rio de Janeiro/RJ, Itajaí/SC, Belém, Miramar, Outeiros e Vila do Conde, essas no Pará, as quais colaboraram para a obtenção de informações relevantes e suficientes para responder às questões de auditoria.

9. O resultado da análise das respostas recebidas e das entrevistas realizadas nos portos foi consolidado na matriz de achados, a qual foi apresentada em painel de referência externo, realizado em 2/2/2018, que também contou com a participação de diversos órgãos e entidades representativas atuantes no setor, analisando e validando o trabalho realizado. Os painéis contaram com a presença de

representante da assessoria de meu gabinete, acompanhando as discussões.

10. Endosso a análise efetivada pelas secretarias instrutoras e louvo a qualidade do trabalho realizado. Observo que o direcionamento dado a essa fiscalização veio a complementar outros trabalhos de igual relevância já realizados neste Tribunal, com o enfoque de identificar falhas e fragilidades no sistema portuário brasileiro e contribuir com propostas corretivas e de aprimoramento para as questões encontradas.

11. Em especial, destaco os seguintes: i) TCs 004.662/2014-8 e 028.834/2010-0, que trataram de questões atinentes aos preços e tarifas cobrados nas operações portuárias, abordando especificamente aspectos relativos ao THC (*Terminal Handling Charge*), à modicidade tarifária e à metodologia de cálculo de preços máximos que podem ser cobrados dos usuários; ii) TC 014.624/2014-1, que tratou de auditoria operacional para avaliar os principais gargalos para liberação de carga containerizada em portos da Região Sudeste, e que também avaliou a legalidade dos termos da Resolução-Antaq 2.389/2012; e iii) TC 030.098/2017-3, acerca da legalidade dos dispositivos instituídos por meio do Decreto 9.048/2017.

12. Esses e outros processos do Tribunal demonstram a importância do papel que esta Corte exerce ao realizar o controle externo sobre a gestão e a regulação exercidas pelo Poder Público sobre as operações portuárias, cujo funcionamento mais eficiente certamente impactará positivamente o crescimento econômico brasileiro.

13. Registro, por fim, que o presente relatório se baseou na situação fática verificada nos sete portos visitados, examinada em conjunto com vasta pesquisa teórica e com informações levantadas a partir de entrevistas com diversos atores do ramo, as quais foram sistematizadas e analisadas segundo a melhor técnica de auditoria de performance adotada a nível mundial. Por tratar-se de amostra não probabilística em sede de auditoria operacional, deve-se ter o cuidado de destacar que as conclusões não podem ser automaticamente extrapoladas para todo o setor portuário. Todavia, servem de referência acerca da situação vivenciada pelos portos brasileiros.

14. É possível e até desejável que algumas fragilidades levantadas durante a etapa de execução da auditoria já estejam sendo corrigidas, a exemplo do ocorrido na Anvisa, conforme destacarei nos parágrafos relativos ao Achado 3, e no plano de reestruturação financeira apresentado pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) (Achado 2). Essa evolução será devidamente acompanhada pelas unidades especializadas deste Tribunal por meio de processo de monitoramento, em consonância com a metodologia e as normas vigentes, e será oportunamente apreciada por este colegiado.

15. Passo, então, ao exame dos achados de auditoria e às propostas de encaminhamento sugeridas pela SeinfraPortoFerrovia.

II

16. A fim de detalhar o objeto de auditoria delimitado, foram definidas as seguintes questões de auditoria (figura 3 do relatório):

- a) **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?
- b) **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?
 - b.1) em que medida as autoridades portuárias têm atuado para resolver os problemas operacionais de terminais/operadores/usuários?
 - b.2) A atuação das autoridades portuárias assegura a manutenção da geometria dos canais marítimos de acesso aos portos e dos berços?
- c) **Questão 3:** Em que medida os procedimentos adotados pela Anvisa impactam o prazo de emissão da Licença de Importação nos portos?

17. A aplicação dos procedimentos de auditoria e o desenvolvimento dos trabalhos de execução, em conformidade com os normativos de auditoria operacional, levaram à identificação de três significativos achados que comportam importantes oportunidades de melhoria, consoante passo a comentar a seguir.

III

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

18. Constatou-se 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 contêineres, as quais são analisadas por meio de procedimentos *ad hoc* (específicos), ou por solicitações de informações pontuais dirigidas aos terminais no que respeita aos serviços denunciados.

19. Ou seja, 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.

20. Destaco que o enfoque deste trabalho se restringiu a pesquisar o método utilizado pela Agência para analisar as denúncias recebidas e harmonizar conflitos, e não à verificação quanto à legitimidade e abusividade dos preços em si, pois essa é uma atribuição da Antaq. No que concerne a esse aspecto, destaco o seguinte trecho do relatório:

“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.**”

21. A definição de serviços que compõem os preços e tarifas e da abusividade dos mesmos em determinados casos concretos já foi abordada em outros trabalhos deste Tribunal, a saber: TC 004.662/2014-8, apreciado pelo Acórdão 1.439/2016-TCU-Plenário (Ministra Relatora Ana Arraes); TC 028.834/2010-0, julgado pelo Acórdão 1.736/2016-TCU-Plenário (Ministro Relator Raimundo Carreiro), e mantido pelo Acórdão 1.410/2017-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues); e TC 014.624/2014-1 (Ministra Relatora Ana Arraes), recém julgado mediante o Acórdão 1.704/2018-TCU-Plenário. Assim, pertinente o enfoque transversal dado ao presente trabalho que, de outra forma, buscou averiguar os métodos, normativos e práticas que norteiam a atuação da Antaq na análise de abusividade de preços, a fim de que desempenhe eficazmente suas atribuições legais.

22. Nesse sentido, o achado desta fiscalização apontou que 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, o que contraria o disposto no art. 11, inciso IV, da Lei 10.233/2001, segundo o qual a Antaq deve assegurar que os usuários paguem pelos custos dos serviços em regime de eficiência.

23. 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, especialmente por ausência de parâmetros para aferição da justeza dos preços cobrados.

24. Cabe lembrar que, mesmo em mercado com regime de preços relativamente livres, é obrigatória a regulação da Agência para verificar se há abuso ou outra infração à ordem econômica (Lei 12.815/2013, art. 3º, inc. II, c/c Lei 10.233/2001, arts. 27, inc. II, e 31).

25. A conclusão do achado se relaciona com casos noticiados de cobranças aparentemente abusivas, algumas relatadas no apêndice II do relatório de auditoria, as quais corroboram e podem ser consequência da deficiência metodológica do regulador para dar tratamento das denúncias recebidas acerca de abusividade e de falta de modicidade de preços.

26. A ausência de metodologia definida para a análise acerca da abusividade dos preços denunciados foi reconhecida em despacho da Superintendência de Regulação da Antaq, de 25/1/2018, que apontou a existência de 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.

27. Além da carência de metodologia para verificar possíveis abusividades nos preços praticados, a equipe de auditoria verificou 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.

28. 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 parâmetros sejam medidos em regime de eficiência, consoante determina a Lei 10.233/2001.

29. As informações contábeis e financeiras que embasam a análise da Antaq acerca da modicidade dos custos incorridos pelos terminais são enviadas à Agência somente quando demandadas e, via de regra, apresentadas em documentos físicos, o que não favorece a manipulação dos dados, a circularização das informações e eventual responsabilização dos terminais, no caso de fornecimento de informações incorretas.

30. Além disso, para atender ao previsto no art. 11 da Lei 10.233/2001, a Agência deve desenvolver referenciais de eficiência, pois só a partir de indicadores poderá fazer a correta avaliação dos preços praticados nos terminais.

31. Portanto, fica claro que a Antaq carece de procedimentos metodológicos padronizados e referenciais comparativos que permitam verificar, de maneira confiável e sistemática, o aspecto da modicidade tarifária.

32. Assim, acolho integralmente as propostas das unidades especializadas no sentido de **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 iii) estabeleça medidas para acompanhar o comportamento dos preços e tarifas praticados.

33. Sem prejuízo das propostas ventiladas, não posso deixar de me manifestar sobre os fortes indícios de cobranças abusivas por parte dos operadores portuários. Uma das questões que podem dar causa a essas ocorrências, de fato, é a grave deficiência dos mecanismos de regulação de preços *a posteriori*, isto é, a partir de denúncias de usuários, conforme relatado. Em que pese a providência corretiva acima sugerida, o caso merece medidas preventivas.

34. Ora, espera-se atuação forte e atenta da Antaq sobre o setor regulado para garantir

adequada prestação dos serviços – entendidos, nos termos da lei, como os que satisfazem condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Nesse contexto, está incluída a obrigação de atuar para mitigar riscos de abuso de poder econômico, ofensas à concorrência e aumentos arbitrários de lucros (Constituição Federal, art. 173, § 4º).

35. Já a legislação específica prescreve a competência da Agência em não apenas reprimir ou dirimir conflitos instaurados, mas também mitigar e agir preventivamente para evitar situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica em relação a preços e tarifas, nos termos da Lei 10.233/2001, arts. 20, inc. II, alíneas “a” e “b”, 27, inc. II, e 45, c/c Lei 12.815/2013, art. 3º, inc. II.

36. No entanto, observou-se nesta fiscalização que, por um lado, a Antaq não dispõe de mecanismos regulatórios *a posteriori* para reprimir adequadamente a ocorrência de competição imperfeita e/ou infração da ordem econômica. Por outro, a mera disposição de regramentos procedimentais sobre formas de mitigar os conflitos parece não ser capaz de cumprir o dever legal atribuído à Antaq de prevenir as imperfeições econômicas inerentes ao setor portuário.

37. A situação é agravada pela imprecisão na definição dos serviços (indispensáveis, acessórios e complementares) aplicáveis à importação e na exportação de contêineres pelos terminais arrendados, o que gera falta de uniformização na cobrança de preços e provoca problemas de entendimento entre os agentes regulados e os usuários do setor portuário.

38. Em suma, há fortes dúvidas sobre em que medida a regulação atual é capaz de prevenir os abusos do poder econômico ou, em última instância, dirimir conflitos instaurados a respeito de preços de serviços.

39. Como tal ponto sobressaiu aos autos de forma transversa ao escopo definido, e tendo em conta a natureza operacional desta fiscalização, não foi possível aprofundar o necessário à formação de opinião do Tribunal.

40. Diante desse contexto, e tendo em vista a gravidade dos indícios indicados no relatório, reputo essencial que as questões principais sejam aprofundadas em processo apartado, no qual a unidade instrutora poderá realizar colher a manifestação da Antaq acerca dessas questões. Julgo pertinente que a agência se pronuncie, inclusive, sobre a regulação do regime de tarifas e preços praticado pelos terminais de contêineres.

41. No âmbito dos autos apartados, poderá a unidade instrutora delinear adequadamente as questões a serem abordadas dentro dessa temática (cobranças de preços abusivos, definição insuficiente dos serviços necessários à operação portuária por meio de tarifa e preço, cobranças abusivas, critérios de reajuste e revisão, entre outros), sem adentrar nas questões abordadas no âmbito do TC 014.624/2014-1, bem como no Acórdão 1.704/2018-TCU-Plenário.

42. Outro aspecto crítico da atuação da Agência diz respeito à Resolução-Antaq 2.389/2012, que apresenta pontos controversos e desde cuja edição tem se intensificado a cobrança de novas tarifas e a prática de majoração dos preços de forma periódica com índices normalmente acima da inflação, injustificadamente.

43. Quanto ao tema, relevante destacar o seguinte trecho do relatório de auditoria:

“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.

(...)

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.

(...)

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.”

44. Portanto, considerando que, em regra, o usuário não escolhe o terminal em que irá receber a mercadoria, e esse detém a posse física da carga e somente a libera mediante o pagamento dos serviços, configura-se um claro cenário de supremacia do terminal frente ao usuário importador de contêiner, motivo pelo qual se mostra ainda mais relevante a atuação assertiva e eficiente da agência reguladora, a fim de impedir eventuais abusos de quem detém posição dominante num mercado altamente concentrado.

45. Diante disso, para os objetivos desse processo, entendo pertinente ajustar a proposta encerrada neste relatório de auditoria, para dar **ciência** à Agência de que a Resolução-Antaq 2.389/2012 não tem se mostrado efetiva para assegurar um dos principais objetivos de regulação setorial a seu cargo, em desatenção à Lei 10.233/2011, art. 20, inc. II, alíneas “a” e “b”, especialmente no que respeita à modicidade das tarifas, ao cumprimento de padrões de eficiência e à harmonização dos objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

46. Por fim, outro descontentamento dos usuários diz respeito à cobrança de serviços prestados

pelos terminais para armazenamento de carga por meio da cobrança de alíquota *ad valorem*, em adição à cobrança por unidade de contêiner já praticada na movimentação da carga, conceito que, *lato sensu*, engloba a armazenagem. Vale dizer que tal alíquota vem sendo incrementada desde a edição da Resolução 2.389/2012, e não encontra paralelo em outros países.

47. Consoante explica o relatório de auditoria:

“A origem da cobrança *ad valorem*, em oposição à cobrança por unidade, remonta aos tempos coloniais, e tinha como intuito incrementar 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.

(...)

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.”

48. Tenho dúvidas quanto à legitimidade da cobrança por meio de alíquota *ad valorem* que, consoante se evidenciou no processo, não guarda correlação com os custos da armazenagem e movimentação do contêiner, mas sim com o valor de mercado da carga nele contida, o que poderia assumir o caráter de imposto.

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

50. Sob outra ótica, esse mecanismo de cobrança vai em aparente rota de colisão com preceito da Lei 10.233/2001, art. 11, inc. IV, no sentido que os usuários paguem **pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência**. Além disso, ao que tudo indica, a cobrança se dá em adição à tarifa por unidade de contêiner já praticada na movimentação da carga, conceito que, *lato sensu*, engloba a armazenagem.

51. Também não pretendo aprofundar no mérito da natureza dessa cobrança, pois o tema não consistiu do escopo desse processo, o qual cingiu-se a avaliar o aspecto operacional da atuação da Antaq no tocante às suas atribuições regulatórias.

52. Por isso, deixo de acolher a proposta sugerida no relatório de emitir recomendação à Antaq para que regulamente a prática da cobrança dessa tarifa, por entender que a situação demanda uma atuação específica deste Tribunal, por meio de exame adequado do tema.

53. Assim, deve ser melhor avaliada a legalidade da aplicação de alíquota *ad valorem* sobre o valor da mercadoria e não sobre o tamanho do contêiner, bem como a possível caracterização de duplicidade de taxação sobre o serviço de movimentação de carga e a ofensa ao princípio do pagamento pelos custos dos serviços em regime de eficiência, igualmente por meio do processo apartado que proponho para melhor investigação desses fatos.

IV

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

54. Conforme explicitado no relatório, foram examinadas as principais deficiências de gestão das autoridades portuárias que afetam a eficiência operacional dos portos organizados, sendo que os principais problemas relatados se referem às dificuldades de manutenção da geometria dos canais marítimos de acesso aos portos e berços de atracação, bem como à insuficiência de investimentos e serviços necessários em infraestrutura. Para tanto, foram visitados nos trabalhos de campo os portos organizados de Santos/SP, Rio de Janeiro e Itaguaí/RJ, Itajaí/SC, Belém/PA e Vila do Conde/PA.

55. No que tange aos serviços de dragagem para manutenção da geometria dos canais marítimos de acesso aos seus portos, a equipe verificou que 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 tem sido eficaz, o que tem ocasionado significativa redução dos calados operacionais.

56. No caso do Porto de Santos, o equipamento contratado leva de sete a dez dias para dragar um berço de 300m, período em que a posição de atracação fica impossibilitada de operar, tendo sido constatada ainda a diminuição dos calados operacionais nos berços do porto ao longo do tempo. À época dos trabalhos de campo, 22 dos 54 berços estavam com profundidade inferior à de projeto, o que restringe a atracação dos navios de maior porte.

57. No Porto de Itaguaí/RJ, não existe programa permanente de dragagem, de forma que a manutenção do canal de acesso e do canal derivativo não tem sido realizada pela Autoridade Portuária. Devido ao assoreamento de parte da bacia de manobra, em vez do calado previsto de 18,5m, tem sido autorizado apenas 14,5m, salvo manobras especiais eventuais.

58. Como solução temporária, o MTPA autorizou a realização de investimentos emergenciais para a dragagem do porto da ordem de R\$ 86 milhões, serviços que serão executados no âmbito dos contratos de arrendamentos firmados junto à CDRJ, o que não excluirá a necessidade de dar continuidade à dragagem de manutenção.

59. No Porto de Itajaí/SC, por sua vez, entrevistados reportaram que a dragagem de manutenção seria insuficiente, em decorrência de fenômenos meteorológicos comuns na região, com frequentes chuvas intensas e enchentes a montante do Rio Itajaí-Açu, causando assoreamento excessivo do canal e elevando 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 climáticos.

60. Os problemas decorrentes dessas fragilidades são significativos, pois a redução do calado operacional conduz à diminuição da capacidade de carga dos navios que atracam no complexo portuário, aumentando o custo do transporte por mercadoria embarcada, já que são necessárias mais viagens para transportar a mesma carga.

61. Em Santos/SP, usuários relataram que vários navios são obrigados a aguardar a elevação da maré para entrar e/ou sair, chegando a acontecer a perda de trinta a quarenta dias por ano, em cada berço, em espera pela maré apropriada, o que também gera custo extra de sobrestadia da carga em caminhões e atraso de entrega de unidades.

62. 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, e a classificação das manobras como “especiais” elevam o custo em mais de R\$ 70.000,00 por manobra, no caso de navios com calado acima de 14,5m até o limite de 18,3m.

63. Em Itajaí/SC, a arrendatária APM judicializou a questão alegando que suas atividades

ficaram prejudicadas em razão do assoreamento e da dragagem insuficiente realizada pela SPI. Obteve liminar suspendendo o pagamento do valor da movimentação mínima de contêineres (MMC) relativo a 2016, o que acarreta a redução das receitas financeiras da Autoridade Portuária.

64. A equipe de auditoria sugeriu medidas contributivas para a resolução do problema da dragagem de manutenção, tomando como exemplo experiências bem sucedidas de portos da Austrália e dos Estados Unidos, em que se unificaram os serviços de dragagem de diversos portos num único contrato, a fim de minimizar os custos de mobilização/desmobilização da draga. No caso norte-americano, fiscalização do referido contrato realizada pelo *Government Accountability Office (GAO)* registrou economia anual estimada em cerca de US\$ 7 milhões.

65. Também foi considerada a proposta submetida ao grupo de trabalho interministerial criado pelo MTPA, feita por associações atuantes no Porto de Santos interessadas em assumir a responsabilidade pelo gerenciamento e execução das dragagens de manutenção. A proposta é de constituir um “condomínio portuário”, com natureza jurídica de associação civil de direito privado sem fins lucrativos, 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”. Como ainda não houve conclusão dos trabalhos do aludido grupo, o encaminhamento das unidades especializadas sugere considerar os parâmetros de eficiência propostos pelos terminais em futuras licitações, com o objetivo de diminuir os períodos de interrupção das operações portuárias.

66. Ainda com relação aos problemas identificados nos serviços de dragagem de manutenção, a equipe de auditoria verificou que a profundidade de determinados berços de atracação não corresponde às previstas em projeto. Por conseguinte, propõe dar ciência à Codesp dessas diferenças.

67. Após a divulgação da matriz de achados, a Codesp enviou seus comentários e questionou esse achado, alegando que alguns desses berços apresentam a profundidade prevista em projeto maior do que o calado operacional do canal de acesso, de maneira que dragar os berços implicaria desperdício de tempo e de recursos financeiros. Todavia, em relação a outros casos, não foi justificada a diferença constatada entre a profundidade existente e a profundidade prevista em projeto, considerando que os canais de acesso são mais profundos, ou seja, não funcionam como limitadores.

68. A questão deve ser enfrentada pois, considerando as cláusulas dos contratos de arrendamento, a diferença do calado em relação aos projetos pode gerar prejuízos para as autoridades portuárias, em decorrência de demandas dos arrendatários solicitando ajustes a menor nas tarifas pagas, usando isso como justificativa para o não atendimento à movimentação mínima de contêineres (MMC), como aconteceu no Porto de Itajaí no ano de 2016 (parágrafo 59 supra).

69. Assim, reputo oportuno emitir **recomendação** à Codesp para que reavalie a profundidade dos berços de atracação identificados pela equipe de auditoria e promova a adequação dos respectivos projetos, tendo em conta a dragagem de manutenção tecnicamente viável e a profundidade de projeto dos canais de acesso, ou apresente justificativa fundamentada para a não adoção da medida.

70. Ademais, diante da constatação de que as deficiências na realização das necessárias dragagens decorrem da conjuntura de múltiplos problemas gerenciais, administrativos e financeiros das companhias Docas, compete a este Tribunal, em razão da natureza operacional desta auditoria, sugerir que sejam consideradas boas práticas identificadas ou outras soluções de gestão, no intuito de auxiliar os gestores a formular medidas que colaborem na resolução dos entraves.

71. Nessa linha, acolho integralmente as demais proposições alvitadas para esse tema, no sentido de **recomendar** às autoridades portuárias que avaliem a possibilidade de dragagem de manutenção em conjunto com outros portos, e 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 instituição de

“remuneração variável” de que trata a Lei 12.462/2011.

72. Quanto a esse último aspecto, o referido conceito foi criado com o objetivo de estimular a ampliação da eficiência nas contratações públicas, condicionando a remuneração 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. Aplicado às contratações de dragagem, por exemplo, estimularia que a empresa contratada buscasse maior eficiência e retornasse um ganho para a administração pública, como a redução do prazo de interrupção das operações portuárias.

73. A implementação das medidas acima tem o potencial de diluir os custos de mobilização/desmobilização dos equipamentos e reduzir os valores dos contratos de dragagem, o que repercute no custo logístico suportado, ao fim da cadeia, por toda população. 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.

74. Ainda dentro do mesmo achado, no que tange aos investimentos e manutenção de instalações de infraestrutura necessárias às operações do porto, os trabalhos de auditoria demonstraram que as administrações dos portos organizados de Santos, Rio de Janeiro, Itaguaí, Itajaí, Belém e Vila do Conde historicamente não têm conseguido desempenhar suas atribuições adequadamente. Os problemas relatados em decorrência da gestão deficiente na área de infraestrutura são inúmeros e com consequências gravosas para a própria autoridade portuária, a exemplo da perda de receita devido à destinação de carga para outros portos, e para a economia, devido ao aumento dos custos das mercadorias.

75. Enumero, a seguir, alguns exemplos críticos identificados.

76. Porto de Santos/SP:

a) existência de um único acesso rodoviário ao complexo portuário, o que provoca frequentes filas de caminhões estacionados ao longo da via de acesso e ao redor de todo o porto organizado. Há relatos de que as vias de acesso já chegaram a ficar interditadas por quinze dias seguidos devido a incêndio;

b) insuficiência de capacidade e de manutenção das linhas férreas e falta de conservação das vias rodoviárias, apresentando muitas interferências entre ferrovias e rodovias de acesso ao porto;

b) comprometimento financeiro da entidade com dispêndios vultosos em demandas judiciais e outras questões trabalhistas, prejudicando sua capacidade de investimentos (o saldo das provisões para as causas trabalhistas que provavelmente serão perdidas pela Codesp é de R\$ 224 milhões, sendo que, dentre prováveis e possíveis, o número chega a R\$ 377 milhões, segundo dados de janeiro de 2017 encaminhados pelo setor jurídico da Companhia);

77. Portos do Estado do Rio de Janeiro administrados pela CDRJ:

a) o Porto do Rio de Janeiro apresenta 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;

b) o Porto de Itaguaí/RJ possui uma única linha de acesso para trens;

c) em abril de 2015, 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, causando a redução na movimentação de cargas no cais público de 75,59%, com prejuízos mensais de cerca de

R\$ 1,5 milhão;

d) receita operacional líquida da CDRJ (R\$ 302 milhões) comprometida em grande parte com os custos da folha de pagamentos de pessoal (R\$ 265 milhões em 2016);

e) existência de 2.672 ações trabalhistas ajuizadas contra a CDRJ, cujo passivo trabalhista está estimado em R\$ 373 milhões, com determinações judiciais bloqueando as contas bancárias da Autoridade Portuária do Rio de Janeiro (foram bloqueados R\$ 24 milhões em 2015, R\$ 21 milhões em 2016 e cerca de R\$ 12 milhões até julho/2017);

f) alta rotatividade dos gestores da CDRJ (de 2014 até 2017 cinco gestores passaram pela presidência da companhia), provocando mudanças frequentes no estabelecimento de prioridades;

g) dívidas cíveis referentes ao fundo de previdência Portus (R\$ 1 bilhão, sendo R\$ 175 milhões considerados incontroversos) e de leasing de equipamentos (R\$ 580 milhões);

78. Outros problemas de natureza semelhante repetem-se nos portos de Porto de Itajaí/SC, Vila do Conde/PA e de Belém/PA, consoante detalhado nos parágrafos 251 a 264 do relatório precedente.

79. Além disso, é igualmente crítico o atraso na implantação do sistema VTMS (*Vessel Traffic Management Information System*) em quase todos os portos visitados. O sistema agrega auxílio eletrônico à navegação, com vantagens nos aspectos de segurança e proteção ao meio ambiente. Para tanto, desde 2014 foram destinados recursos para os Portos do Rio de Janeiro/RJ, Itaguaí/RJ, Santos/SP, Salvador/BA, Aratu/BA e Vitória/ES, sendo que apenas esse último conseguiu implantar o sistema, ao custo de R\$ 23 milhões.

80. Os trabalhos realizados apontaram dois aspectos que contribuem para a dificuldade em realizar investimentos e manter as instalações portuárias. Primeiro, a quantidade de atores participando de atividades complexas (Antaq, Prefeitura, SNP/MTPA e órgãos intervenientes), a exemplo de procedimentos licitatórios para arrendamento de terminais ou investimentos de infraestrutura de grande porte, que resulta em entraves burocráticos e demora no prazo de implementação das atividades. Segundo, a falta de autonomia da Autoridade Portuária, que foi acentuada pela Lei 12.815/2013, com a centralização de licitações e arrendamentos na Secretaria Nacional de Portos, enquanto a análise de projetos de investimento e a fiscalização das atividades portuárias foram atribuídas à Antaq.

81. Entretanto, relevante considerar as conclusões do estudo realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (VIEIRA *et al*, 2012), o qual demonstra que, mesmo antes da edição do novo marco legal, já estavam presentes problemas como a morosidade e a burocracia nos procedimentos licitatórios para arrendamento de terminais ou investimentos de infraestrutura de grande porte.

82. O estudo apontou, também, dificuldades de ordem financeira e a falta de planejamento adequado, conforme resumido nos parágrafos 268 a 272 do relatório precedente. Dentre outras propostas, o estudo sugeriu o saneamento dos passivos presentes nos balanços das Companhias Docas visando à disponibilização de recursos para a realização de investimentos e melhorias da gestão financeira dos portos públicos. Segundo propõe, 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 os pagamentos mediante a criação de um fundo.

83. O relatório de auditoria informou que, atualmente, o MTPA está avaliando a possibilidade de delegar competências às administrações dos portos organizados, tais como a realização de procedimentos licitatórios e a gestão e a fiscalização de contratos de arrendamento de instalações portuárias, o que pode resultar em maior eficiência no caso de portos que dispõem de maior autonomia

financeira, como o de Paranaguá/PR. 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.

84. Todavia, no caso das administrações portuárias cuja capacidade financeira está significativamente comprometida, consoante ressaltou a equipe de auditoria, *“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”* (parágrafo 275 do relatório de auditoria).

85. As dificuldades de gestão atinentes à manutenção e à realização de investimentos na infraestrutura portuária afetam a eficiência operacional dos portos organizados e não são questão de fácil resolução. Entretanto, creio que é primordial não descuidar do saneamento financeiro das entidades. Do contrário, continuará a sobrar pouca margem para o planejamento de outras despesas.

86. Nesse sentido, e considerando que a atuação do Tribunal em sede de auditoria operacional deve cingir-se a apontar oportunidades de melhoria para que o gestor, dentro de sua esfera de discricionariedade executiva, busque as soluções que entender mais adequadas, acolho, com os ajustes pertinentes, a proposta da equipe de auditoria para **recomendar** à Codesp, à CDRJ e à CDP que, em conjunto com o ministério supervisor (MTPA), elaborem plano de ação, com indicação de etapas intermediárias, responsáveis e prazos, para saneamento financeiro das respectivas empresas, em especial com relação às despesas de pessoal e às dívidas cíveis e trabalhistas, e o apresentem ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) para avaliação e acompanhamento.

87. Importante registrar que a atual gestão da CDRJ já apresentou, como complemento à sua manifestação inicial sobre relatório preliminar, plano de reestruturação financeira em consonância com a recomendação acima, o que reflete sua disposição para tentar solucionar a questão, identificando formas de ampliar receitas e reduzir despesas. O documento apresenta a revisão de cláusulas desvantajosas para a Companhia nos contratos de arrendamento, que poderão reestabelecer o equilíbrio econômico contratual, inclusive em eventuais análises de pedido de renovação antecipada.

88. 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. Trata-se de iniciativa adotada pela unidade jurisdicionada a partir dos resultados da fiscalização, antes mesmo do julgamento desse processo, o que vem reforçar a autonomia executiva do gestor público e a natureza colaborativa da auditoria operacional.

89. No mais, não vislumbro, diante dos problemas relatados no presente achado de auditoria, a necessidade de emitir determinações corretivas, sendo pertinentes as **recomendações** sugeridas para auxiliar na resolução das questões pontuais verificadas, quanto à demora na instalação dos equipamentos de VTMS (recomendação à Codesp e à CDRJ) e à dragagem no Porto de Belém/PA (recomendação para realizar estudo de viabilidade técnica para adequação do canal de acesso ao calado necessário às operações).

V

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

90. Os trabalhos de auditoria demonstraram que, em agosto de 2017, entre todos os intervenientes para o desembaraço de mercadorias importadas, a Anvisa era considerada o anuente que apresentava mais reclamações por parte dos importadores em razão do tempo incorrido para emissão da Licença de Importação (LI), cuja espera em alguns postos ultrapassava trinta dias.

91. Constatou-se que a Anvisa não adota nenhum tipo gestão de risco no processo de emissão das LIs, atuando praticamente de forma cartorária, isto é, por meio da conferência de documentos de

todas as solicitações.

92. Também foi constatada a baixa realização de inspeções físicas, que não se baseavam em parâmetros e critérios predefinidos, a exemplo do que ocorre na análise da Receita Federal do Brasil, cujas inspeções físicas nas cargas importadas são feitas a partir de parâmetros objetivos e pré-definidos, baseados, principalmente, em gestão de risco, conforme Instrução Normativa-SRF 680/2006.

93. O quantitativo inadequado de inspeções ou sua realização sem critérios preestabelecidos pode resultar em aumento do risco sanitário, devido à possibilidade de mercadorias ingressarem no país sem o adequado controle prévio.

94. Outrossim, verificou-se a ausência de padrões objetivos para orientação dos fiscais quando da análise das LIs, 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. Quanto a esse aspecto, a equipe de auditoria assim relatou:

“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.”

95. Durante as entrevistas, também foi constatada a insuficiência de mecanismos na aferição da qualidade das análises para emissão da LI, uma vez que não existiam controles implantados e em funcionamento para avaliação posterior da qualidade dos procedimentos de emissão da Licença de Importação pela Agência.

96. Por fim, a Anvisa disponibilizou aos usuários um sistema de peticionamento eletrônico que não está integrado ao Portal Único de Comércio Exterior, sítio no qual operadores e intervenientes do comércio exterior podem encaminhar documentos ou dados exigidos pelas autoridades competentes para importação, exportação ou trânsito, a partir de um único ponto de entrada. 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.

97. Reputo adequadas as propostas de encaminhamento sugeridas pela equipe de auditoria, as quais visam à construção de soluções administrativas no sentido da diminuição do tempo médio para emissão da LI, à uniformização da ação dos fiscais e à melhoria na qualidade das análises na emissão da LI.

98. Observa-se, por outro lado, que o quadro encontrado no início da fiscalização já sofreu significativa evolução. Após a fase de execução da auditoria, a Anvisa informou estar adotando nova sistemática para análise das LIs com objetivo de aumentar o número de inspeções, mediante aumento da lotação de servidores espalhados pelo país em regime de teletrabalho especializados em determinados tipos de produtos, e com equipes de fiscais lotados nos Postos da Anvisa em portos e aeroportos, os quais ficarão responsáveis apenas pela realização de inspeções físicas.

99. Também foi informada a implantação de ambiente virtual em que seus servidores podem trocar informações a respeito dos processos de LI (Sistema *Teams*), o que contribui para a melhora na qualidade dos trabalhos e a uniformização dos entendimentos adotados nas análises.

100. No painel de referência externo realizado por este Tribunal em 2/2/2018, representante da Anvisa noticiou diversas melhorias implementadas nos trabalhos de fiscalização da Agência, as quais já vinham causando sensível diminuição no tempo de espera das mercadorias nos portos e aumento da qualidade e eficiência dos trabalhos de inspeção a que são submetidas as cargas. Em julho de 2017, o tempo de emissão da licença era de dez dias, e em novembro essa média havia caído para seis dias, diante de universo de aproximadamente trinta mil processos de importação por mês.

101. Ademais, posteriormente à conclusão do relatório de auditoria, houve a publicação de norma alterando a Resolução-RDC 81/2008, normativo que rege os procedimentos para emissão de LI pela Anvisa.

102. De toda sorte, não verifico qualquer contradição ou prejuízo às conclusões alcançadas no trabalho realizado, e considero pertinente que o Tribunal endosse as medidas propostas pelas unidades instrutoras para que assumam caráter formal e possam ser comunicadas oficialmente à Anvisa, passando a ser monitoradas pela SeinfraPortoFerrovia no momento oportuno, de acordo com as normas e técnicas de auditoria vigentes.

103. Incluído em pauta o presente processo, ingressou nos autos a peça 128, apresentada pela “Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público (ABRATEC)”. Verifico que o pedido coincide com a proposta que submeto a esta Corte, visto que essas questões serão apuradas em processo apartado.

Ante o exposto, acompanhando, na essência, as conclusões do relatório de auditoria e adotando os encaminhamentos sugeridos, com ajustes e adequações ora consignadas, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de outubro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator