ACÓRDÃO Nº 2310/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.768/2017-0.
1.1. Apensos: 006.906/2018-4; 011.725/2018-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de verificar os gargalos que impactam a eficiência dos portos brasileiros.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

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

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

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

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

9.1.4. 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 implementação;

9.2. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno:

9.2.1. à Companhia Docas do Estado de São Paulo, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, que:

9.2.1.1. 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 mencionadas no relatório de auditoria (EUA e Austrália);

9.2.1.2. 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 instituir a remuneração variável de que trata a Lei 12.462/2011;

9.2.1.3. em conjunto com o ministério supervisor, elabore plano de ação para saneamento financeiro da estatal, em especial com relação às dívidas cíveis e trabalhistas, e encaminhe o referido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60252081.

plano ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para fins de análise e acompanhamento;

9.2.1.4. 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 VTMIS devem ser instalados;

9.2.1.5. reavalie a profundidade dos berços de atracação 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, para os seguintes berços: AL 01, AL 02, AL 03, AL 04, BTP 01, BTP 02, BTP 03, AGEO 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;

9.2.2. à Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, que:

9.2.2.1. 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 incluir 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 mencionadas no relatório de auditoria (EUA e Austrália);

9.2.2.2. 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 instituir a remuneração variável de que trata a Lei 12.462/2011;

9.2.2.3. em conjunto com o ministério supervisor, elabore plano de ação para saneamento financeiro da estatal, em especial com relação às dívidas cíveis e trabalhistas, e encaminhe o referido plano ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para fins de análise e acompanhamento;

9.2.2.4. 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 VTMIS devem ser instalados.

9.2.3. à Companhia Docas do Pará, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, que:

9.2.3.1. 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, e encaminhe o referido plano ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para fins de análise e acompanhamento; e

9.2.3.2. elabore estudo de viabilidade técnica e econômica para a dragagem de aprofundamento do canal de acesso ao Porto de Belém, a fim de que possa adequá-lo à profundidade necessária às operações aquaviárias;

9.2.4. à Superintendência do Porto de Itajaí, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, que:

9.2.4.1. 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 incluir a dragagem de recuperação em virtude das enchentes ou outros fenômenos hidrológicos em seus contratos de dragagem de manutenção, à semelhança do realizado em experiências internacionais mencionadas no relatório de auditoria (EUA e Austrália);

9.2.4.2. 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 instituir a remuneração variável de que trata a Lei 12.462/2011;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60252081.

9.2.5. à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, que:

9.2.5.1. 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 do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e a Secretaria da Receita Federal do Brasil;

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

9.2.5.2.1. adoção de critérios e orientações padronizadas para a definição de realização de inspeções físicas;

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

9.2.5.2.3. 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

9.2.5.2.4. 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.

9.3. 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 no item 9.2 e seus subitens, conforme a competência de cada entidade, ou justificativa sobre a decisão de não implementar tais recomendações;

9.4. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e, no que respeita à supervisão ministerial, ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que a Resolução-Antaq 2.389/2012 não tem se mostrado efetiva para assegurar um dos principais objetivos de regulação setorial a cargo da Agência, 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, de forma a arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, à Companhia Docas do Estado de São Paulo, à Companhia Docas do Rio de Janeiro, à Companhia Docas do Pará, à Superintendência do Porto de Itajaí, à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;

9.6. autorizar a SeinfraPortoFerrovia a monitorar implementação das deliberações deste acórdão em processo específico;

9.7. determinar à SeinfraPortoFerrovia que autue processo apartado para dar continuidade ao exame dos indícios de irregularidades identificados neste processo relacionados a tarifas e preços praticados em terminais de contêineres, observando a atuação da Antaq na prevenção de riscos e eventos decorrentes de competição imperfeita ou infração da ordem econômica em prejuízo do usuários;

9.8. autorizar, no âmbito do processo apartado mencionado no subitem 9.7, as medidas necessárias à adequada instrução processual (diligências, oitivas e inspeção), conforme escopo a ser definido pela unidade instrutora envolvendo os seguintes aspectos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60252081.

9.8.1. ocorrência de abusividade na cobrança de preços pelos terminais de contêineres e critérios de reajuste;

9.8.2. legalidade da cobrança de tarifas e/ou preços por meio de alíquota *ad valorem* para armazenagem e movimentação de contêineres, bem como a possível caracterização de duplicidade de taxação sobre o serviço, tendo em conta o princípio de pagamento pelo usuário por custos dos serviços em regime de eficiência e o princípio da modicidade tarifária;

9.8.3. imprecisão dos contratos de arrendamento quanto à definição dos serviços (indispensáveis, acessórios e complementares) no ciclo de importação e exportação de contêineres por terminais arrendados.

10. Ata n° 38/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/10/2018 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2310-38/18-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: José Múcio Monteiro (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Ana Arraes e Bruno Dantas (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60252081.