

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 026.072/2024-6

Natureza: Denúncia

Unidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários

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

SUMÁRIO: DENÚNCIA. TERMINAL PORTUÁRIO DE CONTÊINERES. COBRANÇA DE ARMAZENAGEM, LEVANTE E PESAGEM DE CONTÊINERES DESTINADOS A RETROPORTOS. ALEGAÇÃO DE COBRANÇA DISSIMULADA DO SERVIÇO DE SEGREGAÇÃO E ENTREGA (SSE/THC-2). NÃO CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Início o relatório com a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), que contou com a concordância do Diretor e do Auditor-Chefe da unidade (peça 46, com ajustes de forma):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de supostas irregularidades na cobrança de tarifas portuárias pelo terminal portuário Portonave S/A (peças 1 e 5).*
2. *Segundo o denunciante, os terminais portuários de Santa Catarina, com maior incidência a Portonave S/A, em Navegantes, continuam a aplicar **cobrança de valores de armazenagem** para os Terminais de Zona Secundária em Itajaí, mesmo tendo estes cumprido todas as etapas para as referidas retiradas e transferências, ou seja, comunicado com antecedência, conforme exigência de cada Terminal Portuário, informando números de todos os contêineres que serão transferidos sob o regime de trânsito aduaneiro.*
3. *Na denúncia inicial, de 19/11/2024, o autor elenca que o Tribunal apreciou a matéria por meio do **Acórdão 1448/2022 – TCU – Plenário**, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que determina a suspensão dos efeitos de todos os dispositivos da Resolução 72/2022 da Antaq que dizem respeito à possibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE) em face do desvio de finalidade consubstanciado na afronta ao que estabelece o artigo 36, incisos I e IV da Lei 12.529/2011, artigo 4º, inciso I, da Lei 13.847/2019, bem como o artigo 20, inciso II, alínea 'b' e artigo 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001 (peça 1, p. 2).*
4. *O autor informa que a cobrança das tarifas que considera irregulares é recorrente e, apesar de já ter efetuado denúncias junto à Agência Nacional de Transporte Aquaviários – Antaq, não foram tomadas medidas para coibir a referida cobrança, o que estaria causando prejuízos aos Terminais de Zona Secundária (peça 1, p. 2).*
5. *O denunciante solicita então a ação deste Egrégio Tribunal, notificando a Agência Reguladora – Antaq, para que determine que o Terminal da Portonave S/A se abstenha da referida cobrança, em cumprimento com o que já foi decidido por este Tribunal, por considerar ilegal e abusiva referidas cobranças (peça 1, p. 3).*

HISTÓRICO

6. *A peça inicial foi protocolada no Tribunal em 19/11/2024 (peça 1). O denunciante protocolou novo documento em 27/11/2024, com pedido complementar ao protocolo inicial, no sentido de que fosse*

concedida, liminarmente, medida para cessar imediatamente a cobrança das rubricas de **armazenagem e demais, sobre as cargas (containers), transferidas para os terminais de retro área** (peça 5, p. 2).

7. Em instrução inicial datada de 23/12/2024 (peça 6), a análise considerou que, embora o denunciante possuísse legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, a denúncia não preenchia os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º da Resolução – TCU 259/2014, haja vista não estar acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada. A proposta, portanto, foi pelo não conhecimento da denúncia e arquivamento do processo, com anuência desse posicionamento pelo pronunciamento da Unidade (peça 7).

8. Em despacho de 21/1/2025, o Ministro Relator determinou a criação de peças tarjadas para preservação de identidade do denunciante e autorização de acesso às peças pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (peça 9).

9. Em novo despacho datado de 24/1/2025 (peça 13), o Ministro Relator concorda com a Unidade Técnica de que a denúncia carecia de documentação comprobatória das alegações, o que inviabilizaria a verificação dos apontamentos apresentados e comprometia a possibilidade de identificar práticas específicas que justificassem a adoção de medida acautelatória ou mesmo de conclusão pela procedência das alegações.

10. De outra sorte, o despacho destaca que o TCU possui decisão que impede a cobrança do SSE pelos terminais portuários e, considerando os precedentes e a relevância da matéria, a qual é objeto de nova discussão no âmbito da auditoria operacional em tramitação no TC 020.789/2023-8, reputou prudente realizar diligência à Antaq para apurar adequadamente as alegações apresentadas, solicitando-se as seguintes informações (peça 13, p. 2):

a) relação de denúncias recentemente formalizadas perante a Agência relacionadas à cobrança de tarifas portuárias de armazenagem, SSE e outras correlatas, pelos terminais portuários de Santa Catarina, particularmente pela Portonave S/A;

b) status atual de tramitação dessas denúncias, indicando as providências adotadas e decisões já proferidas, se houver;

c) informações sobre eventuais fiscalizações recentemente realizadas pela Antaq nos terminais portuários de Santa Catarina, especialmente na Portonave S/A, para verificar a regularidade das cobranças tarifárias praticadas;

d) relação de processos administrativos sancionatórios recentemente instaurados em face dos terminais portuários de Santa Catarina, particularmente da Portonave S/A, relacionados à cobrança de tarifas portuárias de armazenagem em face de terminais retroportuários; e

e) quaisquer outros documentos e informações que a Agência considere pertinentes para o esclarecimento dos fatos denunciados.

11. Portanto, tendo em vista que o denunciante possui legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, consoante disposto no art. 234 do RI/TCU, bem como que a denúncia versa sobre matéria de competência do Tribunal, com responsável sujeito à sua jurisdição, redigida em linguagem clara e objetiva, conclui-se que a deliberação do Ministro Relator supre o exame de admissibilidade da peça como denúncia, com saneamento da ausência de documentação relativa ao indício de irregularidade ou ilegalidade denunciada promovida por meio de diligência.

12. Assim, foi expedido ofício de diligência à Antaq (peça 14) conforme determinado, com respostas protocoladas em 14/2/2025 (peças 17-25; e 27).

13. Por fim, foram juntados ao processo novos documentos com vistas à comprovação dos fatos denunciados (peças 28-41).

EXAME TÉCNICO

14. A denúncia versa sobre suposto descumprimento pelo **terminal portuário Portonave S/A** de determinação do Acórdão 1448/2022 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, com

relação à suspensão dos efeitos dos dispositivos da Resolução 72/2022 da Antaq que dizem respeito à possibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE), também conhecida como THC-2.

15. A denúncia original (peça 1) faz menção a uma nota fiscal de serviço que seria um exemplo de cobrança dessas taxas consideradas irregulares. Referida nota fiscal não foi incluída nem na peça de denúncia, nem como anexo, no entanto, foram trazidos aos autos diversos outros documentos que fazem referência a cobranças dirigidas a dois terminais retroportuários ('portos secos'), emitidas pelo Terminal Portonave. Os documentos juntados aos autos em 2/7/2025 (peças 29-41) consistem em visualizações de pré-notas, relatórios descritivos de cobranças e notas fiscais, com variadas datas ocorridas no mês de junho/2025, fazendo referência a cobranças de serviços diversos, principalmente:

- a) Armazenagem de container de importação;
- b) Levante de container importado;
- c) Pesagem de container importado (balança gate).
- d) Outros serviços de valores reduzidos, tais como monitoramento (energia reefer imp.), **no seal**, **no show** importação e adição de lacre.

16. Portanto, restando demonstrado que estaria ocorrendo a cobrança dos serviços mencionados na denúncia – armazenagem, levante e pesagem de contêineres importados – por parte do terminal portuário Portonave, a presente instrução terá por objetivo avaliar se tais cobranças constituem conduta irregular por descumprimento ao disposto no Acórdão 1448/2022 – TCU – Plenário, especificamente no que refere à vedação quanto à possibilidade de cobrança por serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE).

Caracterização do Serviço de Segregação e Entrega (SSE) ou **Terminal Handling Charge – 2 (THC-2)**

17. Adota-se como referencial para a presente análise a conceituação da cesta de serviços de segregação e entrega de contêineres – ou THC-2 – realizada de forma pormenorizada no TC 020.789/2023-8, que tratou de auditoria operacional para avaliar a regulação e fiscalização exercida pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) para promover a adequada prestação do serviço portuário de cargas transportadas em contêineres. A relatoria foi do Ministro Jorge Oliveira.

18. No referido relatório de auditoria (peça 133, p. 16, do TC 020.789/2023-8), o assunto foi detalhado da seguinte forma:

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

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

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

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

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

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

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

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

96. A definição acima não indica em quais casos a cesta SSE é aplicável na importação e, para isso, é necessária sua interpretação conjunta com o estabelecido no § 1º do art. 7º da mesma Resolução, que indica a permissão para cobrança de SSE para o caso de entrega de cargas pátio em regime de trânsito aduaneiro, conforme segue:

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

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

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

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

19. As informações acima apresentam o conceito de Serviço de Segregação e Entrega de contêineres (SSE) adotado pela Antaq, pontuando que sua cobrança somente será aplicável no caso das **importações** em que se verifique o transporte da carga para desembarque aduaneiro em outra unidade alfandegada diferente do terminal portuário em que ocorreu o desembarque da mercadoria (situação em que a mercadoria seria removida para um retroporto ou ‘terminal seco’, movimentação denominada como ‘trânsito aduaneiro’ pela Secretaria da Receita Federal). Ou seja, não há cobrança de SSE nos casos de serviços relativos a exportações ou nos casos das importações em que se opte por processar o desembarque aduaneiro no próprio terminal.

20. A assimetria na forma de cobrança tarifária para exportações e importações foi mais bem pontuada em outro trecho da mesma instrução técnica (peça 133, p. 20, do TC 020.789/2023-8), ressaltando-se a relevância quantitativa das cargas que se utilizam do trânsito aduaneiro, nos seguintes moldes:

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

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

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

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

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

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

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

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

21. Nesse contexto, é fundamental identificar as diferenças entre o que está contemplado na cobrança de THC e o que está contido na cobrança de SSE, e ainda quais serviços são cobrados do importador em cada etapa do processo de importação, de forma a avaliar se há sobreposição de cobrança por serviços prestados, ou incidência de bitributação que possa configurar irregularidade no procedimento adotado. O tema foi abordado no relatório de auditoria da seguinte forma (peça 133, p. 20, do TC 020.789/2023-8):

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

(...)

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

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

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

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

Tabela 1 – Usuários importadores e cobranças realizadas

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

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

22. Conforme análise acima transcrita, fica esclarecido que a rubrica conhecida como THC é comum em todos os casos de importação e abrange todos os serviços prestados pelo terminal portuário até a colocação da carga na pilha de contêineres. Após essa etapa (colocação do contêiner na pilha do pátio), pode ocorrer o desembaraço aduaneiro no próprio terminal portuário, ou transporte para desembaraço em terminal retroportuário diverso.

23. Relevante retomar, neste momento, o conceito do **Serviço de Segregação e Entrega de contêineres** estabelecida na Resolução 72/2022 da Antaq: 'preço cobrado, na importação, pelo serviço de movimentação das cargas entre a pilha no pátio e o portão do terminal portuário, pelo gerenciamento de riscos de cargas perigosas, pelo cadastramento de empresas ou pessoas, pela permanência de veículos para retirada, pela liberação de documentos ou circulação de prepostos, pela remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra e pelo posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante'.

24. A partir das diversas etapas que compõem o processo de importação de contêineres em confronto com as análises acima transcritas, é possível depreender da definição de SSE que, a priori, os serviços de armazenagem, pesagem e levante de contêineres (objeto da denúncia) não estariam incluídos entre os procedimentos que compõem o pacote de serviços realizados pelo terminal portuário ao destinar a carga para desembarque aduaneiro em terminal diverso (retroporto), o que poderia justificar sua cobrança, tendo em vista a constatação de que ocorre de fato uma prestação de serviços por parte do terminal portuário não coberta pela taxa THC.

Diligência da Antaq

25. Como já mencionado, a diligência foi determinada pelo Ministro Relator (peça 13) e dirigida à Antaq (peça 14) para que fossem apresentadas ao Tribunal as seguintes informações:

a) relação de denúncias recentemente formalizadas perante a Agência relacionadas à cobrança de tarifas portuárias de armazenagem, SSE e outras correlatas; pelos terminais portuários de Santa Catarina, particularmente pela Portonave S/A;

b) status atual de tramitação dessas denúncias, indicando as providências adotadas e decisões já proferidas, se houver;

c) informações sobre eventuais fiscalizações recentemente realizadas pela Antaq nos terminais portuários de Santa Catarina, especialmente na Portonave S/A, para verificar a regularidade das cobranças tarifárias praticadas;

d) relação de processos administrativos sancionatórios recentemente instaurados em face dos terminais portuários de Santa Catarina, particularmente da Portonave S/A, relacionados à cobrança de tarifas portuárias de armazenagem em face de terminais retroportuários; e

e) quaisquer outros documentos e informações que a Agência considere pertinentes para o esclarecimento dos fatos denunciados.

26. Em resposta, foram juntados ao processo diversos documentos pela Antaq, com o seguinte conteúdo:

a) OFÍCIO 95/2025/DG-ANTAQ, de 13/2/2025 (peça 17) – assinado pelo Diretor-Geral da Antaq, encaminha as manifestações da Superintendência de Regulação - SRG e da Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais – SFC, juntadas nas demais peças de resposta;

b) Despacho do Gerente de Regulação Portuária, de 31/1/2025 (peça 18);

c) Despacho do Superintendente de Regulação, de 3/2/2025 (peça 19);

d) Despacho do Gerente Regional de Florianópolis (GREFL-Sul), de 7/2/2025 (peça 20);

e) Documento denominado Fluxo de Armazenagem na Exportação no Modelo de Operação FIFO – **First In First Out**, do Terminal Portonave (peça 21);

f) e-mails trocados entre a Gerência Regional Sul (GREFL) da ANTAQ e a Portonave S/A – Terminais Portuários de Navegantes (peça 22);

g) Planilha 'Processos de Fiscalização e Sancionadores Antaq' (peça 23);

h) Despacho do Superintendente de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais, de 7/2/2025 (peça 24);

i) Link para documentos não digitalizáveis: GREFL_DemandasOuidoria_Relatório-2023_e_2024_Ofício 0911-2025- TCU-Seproc.xlsx; 16 kB; xlsx (peça 25).

27. Em seu Despacho de peça 18, o Gerente de Regulação Portuária registra não ter sido tramitada a sua gerência, recentemente, denúncias relacionadas à Portonave S/A (ou em Itajaí) referentes a cobranças de SSE. No entanto, indica processo de setembro/2024 que cuidou de fatos similares aos abordados no presente processo, fazendo ainda menção a um arrendatário do Porto de Itajaí que obteve ganho de causa em decisão judicial contra a Antaq (em agosto de 2022) para permitir a cobrança de SSE. Destaca-se o trecho mais relevante da manifestação:

‘4. (...) registramos que não foi tramitada a esta gerência, recentemente, denúncias relacionadas à Portonave S/A (ou em Itajaí) e que estivessem caracterizada ou configurada como cobrança de SSE.

5. De toda forma, fazemos menção ao Processo 50300.020911/2024-22 (disponível externamente na íntegra em https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqF2xsM0IaDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVlqQ9fDJQYMmsuMg_7untqZjDHRWCv9enDcXQqebfUkig3C), de setembro de 2024, onde a ANTAQ foi instada por sindicato da hinterlândia do terminal em questão, com alegações equivocadas acerca de cobranças de armazenagem, levante e pesagem, aventando que esses serviços portuários seriam na verdade o SSE. Essas alegações foram entendidas prontamente como descabidas e arquivadas, já que se tratam de fatos geradores distintos em relação ao SSE.

6. Lembramos, por fim, que a APM Terminals, arrendatário do Porto de Itajaí, obteve, em agosto de 2022, decisão judicial contra a ANTAQ, permitindo que o SSE fosse cobrado normalmente. Trata-se do PEDIDO TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE Nº 5009206-39.2022.4.04.7208 - 2ª Vara Federal de Itajaí/SC, ingressado com o fim de ‘obter tutela de urgência que permita a continuidade das cobranças relacionadas ao Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres – SSE, suspendendo-se atos das Rés que determinaram a paralisação das cobranças’. Apesar disso, a APM Terminals não operou mais em Itajaí em 2024, devido ao encerramento do seu contrato de arrendamento.’

28. O despacho juntado à peça 19, assinado pelo Superintendente de Regulação da Antaq, corrobora a manifestação acima.

29. Por sua vez, o despacho de peça 20 revela informações do Gerente Regional da Antaq de Florianópolis sobre os temas questionados. Inicialmente, menciona que os itens solicitados na diligência não registram data e se utilizam do termo ‘recentemente’, razão pela qual adotou o exercício de 2022 como marco inicial das informações, por ser o ano em que o Acórdão 1448/2022-Plenário foi proferido. Feita essa ressalva, informa ‘...não ter sido recebida denúncias recentemente (...) decorrente de alegações de cobranças de tarifas adicionais de armazenagem aplicadas a contêineres com destino a instalações da zona secundária (SSE).

30. Em seguida, o Gerente Regional aponta a juntada de planilha contendo ‘a lista dos processos de fiscalização extraordinária e/ou sancionadores instaurados para apuração de denúncias, e aplicação das respectivas sanções quando for o caso’, documento alocado na peça 23 dos autos que atenderia aos itens ‘a’, ‘b’ e ‘d’ da diligência.

31. Ademais, tece esclarecimentos sobre as modalidades de fiscalização, ordinárias e extraordinárias, pontuando ser a primeira decorrente de Plano Anual de Fiscalização (PAF) aprovado pela Diretoria Colegiada da Agência. Assim, conclui que ‘Não há, dessa maneira, fiscalizações ordinárias (regulares) realizadas com foco específico em regularidade de cobranças tarifárias. Via de regra, as fiscalizações com esse propósito são extraordinárias e decorrem de apuração de denúncias e/ou de determinação da Diretoria ou de pedido de outras setoriais, como a de Regulação’.

32. Como informações que a Agência considera pertinentes para esclarecimento dos fatos denunciados (item ‘e’ da diligência), registrou a existência de um processo sobre proibição da cobrança da guarda provisória, decorrente de acórdãos da Antaq com indicação de cumprimento por parte de quatro terminais portuários, dentre eles a Portonave. Outro processo referenciado consistiria em aplicação da Resolução 112/2024 da Agência, com apresentação pela Portonave de fluxo de armazenagem na exportação (peça 21).

33. Ao final, revela decisão judicial contra a Antaq permitindo que o SSE fosse cobrado normalmente pela APM Terminals no Porto de Itajaí. No entanto, tal contrato de arrendamento teria se encerrado em 31/12/2022.

Análise da AudPortoFerrovia

34. A planilha de processos disponibilizada pela Antaq apresenta poucas informações sobre o conteúdo dos processos de fiscalização instaurados entre 2022 e 2025, mas é possível identificar que se trata de denúncias ou reclamações contra terminais portuários, muitas tendo a empresa Portonave S/A Terminais Portuários de Navegantes como denunciada.

35. Outra observação é que muitos dos processos apresentam informação de data de julgamento em dezembro/2024 com aplicação de multas, porém o histórico para esses casos aponta a realização de 'cobrança de armazenagem adicional indevida contra o exportador que não lhe deu causa', situação que, como visto, se afasta dos casos trazidos ao presente processo, que questionam serviços cobrados por ocasião de importações. Acrescente-se que, para esses casos, há informação de que tais processos estão em 'fase da análise do pedido de recurso', ou seja, as decisões não tem ainda caráter definitivo.

36. Especificamente em relação ao exercício de 2024, foram informados 18 processos de reclamação ou denúncia, muitos dos quais constando do objeto a 'cobrança armazenagem adicional', porém apenas três deles tendo como denunciado o terminal portuário Portonave.

37. Feita essa contextualização inicial, merece destaque a manifestação prestada pelo Gerente de Regulação Portuária (peça 18), que revela processo de apuração pela Antaq sobre 'alegações equivocadas acerca de cobranças de armazenagem, levante e pesagem, aventando que esses serviços portuários seriam na verdade o SSE', com registro de que 'Essas alegações foram entendidas prontamente como descabidas e arquivadas, já que se tratam de atos geradores distintos em relação ao SSE'.

38. O acesso ao processo da Antaq, mediante **link** disponibilizado, possibilita a leitura das peças que o compõem, com destaque para despacho do Superintendente de Regulação (documento 2378308), datado de 18/11/2024, com o seguinte teor (grifamos):

'Despacho

À Diretoria-Geral

Assunto: Requerimento SINTER. Cobranças praticadas pela Portonave em remoções de cargas em regime DTC.

1. Trata-se da Petição SEI nº 2366200, apresentada pelo Sindicato das Empresas Operadoras de Terminais Retroportuários de Itajaí e Região - SINTER, que solicita que o terminal Portonave seja notificado para que promova as medidas cabíveis para sustação imediata das cobranças de valores dos Terminais Retroportuários Alfandegados (CLIA's) nas remoções de contêineres em regime de DTC para os associados do SINTER.

2. Para embasar sua pretensão, o SINTER faz referência ao Acórdão nº 1448/2022-TCU e a decisão da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça que entenderam pela ilegalidade do SSE.

3. Os autos foram impulsionados à Gerência de Regulação Portuária - GRP que, por meio do Despacho GRP (SEI nº 2368324), esclareceu que a Diretoria Colegiada já deliberou sobre a questão trazida aos autos, nos termos do Acórdão Nº 591-2023-ANTAQ (SEI nº 2071394), proferido no processo administrativo nº 50300.008038/2022-38, e Acórdão Nº 41-2023-ANTAQ (SEI nº 1843579), constante do processo administrativo nº 50300.013135/2022-42.

4. Com efeito, a controvérsia trazida pelo SINTER não versa sobre o Serviço de Segregação e Entrega – SSE, objeto das decisões da Corte de Contas e do STJ indicadas em sua petição, mas, sim, sobre a cobrança de armazenagem, levante e pesagem de cargas em regime de DTC pelo terminal Portonave.

5. Nesse contexto, a Diretoria Colegiada, ao analisar tabela de preços encaminhada pela Portonave no âmbito do processo administrativo nº 50300.013135/2022-42, concluiu que as rubricas '1.1 armazenagem importação', '2.1 levante de contêiner' e '2.3 pesagem de contêiner' não configuram SSE e são aplicadas de forma indistinta em relação aos seus usuários e independente do regime de trânsito aduaneiro (SEI nº 1843579).

6. Posteriormente, o Colegiado da ANTAQ reforçou esse entendimento, no bojo do processo administrativo nº 50300.008038/2022-38, ao analisar consulta da Conexão Marítima Soluções em Logística S.A. concernente a cobranças praticadas pela Portonave e pela APM Terminals nas transferências de cargas em regime DTC. Na ocasião, esclareceu que 'é lícita a cobrança de armazenagem em cargas em regime DTC, não estando o serviço incluído na cesta de serviço do SSE, e nem no THC pago pelo armador ao terminal' (SEI nº 2071394).

7. Desse modo, ao manifestar concordância com o entendimento da GRP, restituiu os autos à Diretoria-Geral com recomendação de que o SINTER seja cientificado acerca do entendimento consolidado pela

Diretoria Colegiada no sentido da licitude das cobranças de armazenagem, levante e pesagem nas transferências de cargas em regime DTC praticadas pela Portonave, haja vista que não estão incluídas na cesta de serviços do SSE, e nem no THC pago pelo armador ao terminal.'

39. Portanto, ao avaliar tema semelhante ao tratado no presente processo de denúncia, o posicionamento adotado pelo Superintendente de Regulação da Antaq, corroborando parecer de sua Gerência de Regulação, foi no sentido de que a controvérsia não versava sobre o Serviço de Segregação e Entrega – SSE, objeto das decisões da Corte de Contas e do STJ, mas, sim, sobre a cobrança de armazenagem, levante e pesagem de cargas em regime de DTC pelo terminal Portonave.

40. Acrescenta o Superintendente que a Diretoria Colegiada analisou tabela de preços encaminhada pela Portonave, concluindo que as rubricas '1.1 armazenagem importação', '2.1 levante de contêiner' e '2.3 pesagem de contêiner' não configuravam SSE e são aplicadas de forma indistinta em relação aos seus usuários e independente do regime de trânsito aduaneiro. Ademais, em momento posterior, o gestor ressalta que o assunto teria sido novamente apreciado pelo Colegiado da Antaq, ao analisar consulta da Conexão Marítima Soluções em Logística S.A. sobre cobranças praticadas pela Portonave e pela APM Terminals nas transferências de cargas em regime DTC, ocasião em que se pronunciou no sentido de que 'é lícita a cobrança de armazenagem em cargas em regime DTC, não estando o serviço incluído na cesta de serviço do SSE, e nem no THC pago pelo armador ao terminal'.

41. Verifica-se claramente que a decisão da Antaq não afrontou o julgado no Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Na ocasião, o Tribunal considerou irregular a cobrança de SSE, a qual, nos termos do voto do Exmo. Relator compreendia o:

'(...) preço cobrado pelos terminais portuários aos recintos alfandegados, apenas na importação, para a movimentação de mercadorias da pilha localizada no pátio do terminal até o portão de saída, para entrega da mercadoria aos recintos alfandegados (prepostos do importador). Essa taxa somente é cobrada quando o desembaraço alfandegário é feito fora do terminal portuário.'

42. Porém, como bem ressaltou a Antaq, as taxas objeto da denúncia 'são aplicadas de forma indistinta em relação aos seus usuários e independente do regime de trânsito aduaneiro'. Não se confundem, portanto, com o SSE, de modo que sua cobrança não desrespeita o Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário.

43. Diante das informações e documentos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários acostados aos autos, verifica-se que o assunto objeto da presente denúncia já foi avaliado por mais de uma ocasião no âmbito daquela agência reguladora, a qual se pronunciou no sentido de que as cobranças de serviços de armazenagem, levante e pesagem de cargas não configuravam SSE (Serviço de Segregação e Entrega) e, portanto, não caracteriza descumprimento da deliberação do TCU sobre a matéria.

Considerações finais

44. Por meio do Acórdão 1448/2022-TCU-Plenário, o Tribunal considerou procedente a denúncia de desvio de finalidade do ato de expedição da Resolução Antaq 72/2022, normativo que permitia a cobrança da taxa de serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE) dos recintos alfandegários independentes pelos terminais portuários, praticado com fim diverso do previsto na Lei 10.233/2001, em afronta a dispositivos da Lei 12.529/2011 e da Lei 13.847/2019.

45. Em face desse posicionamento do Tribunal, foi determinado à Antaq que anulasse todos os dispositivos da Resolução 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega, com determinação cautelar de suspensão dos efeitos de todos os dispositivos da Resolução 72/2022 que tratam da possibilidade de cobrança desse serviço.

46. A legitimidade de cobrança do SSE/THC-2 tem como pano de fundo a disputa entre os terminais portuários (chamados de 'molhados') e os terminais retroportuários (também denominados 'secos'), envolvendo atividades de armazenamento e desembaraço aduaneiro. Ou seja, os terminais portuários arrendatários defendem a legalidade da cobrança, por se tratar de serviços prestados após a colocação do contêiner na pilha do pátio, enquanto os terminais de retroárea entendem que tais tarifas já teriam sido pagas ao armador que transportou a carga, sob a denominação de THC e incluídas na chamada 'box rate' (cesta de tarifas).

47. O objeto da presente denúncia decorre desse conflito. De acordo com o denunciante, o terminal

Portonave estaria cobrando taxas de armazenagem, levante e pesagem de cargas dos terminais retroportuários, o que caracterizaria cobrança de SSE, em descumprimento à determinação do TCU.

48. A partir das análises realizadas ao longo da instrução, em especial na caracterização da taxa SSE avaliada nos itens 17 a 24 desta instrução, restou claro que há efetivamente prestação de serviços por parte do terminal portuário nas importações de cargas (cujo destino final é um terminal alfandegado distinto do terminal de desembarque da mercadoria) que não estão cobertas pela taxa de THC e, consequentemente, pela cesta de tarifas mencionada (box rate).

49. Ocorre que, com base nas informações e documentos constantes dos autos, verifica-se que as taxas cobradas por serviços de armazenagem, levante e pesagem de cargas, tais quais aquelas constantes de itens (exemplificativos) das peças 28 a 41, também não estão contempladas no rol de serviços abarcado pela taxa SSE e, consequentemente, entende-se não estarem sujeitas à suspensão de cobrança determinada no Acórdão 1448/2022-TCU-Plenário.

50. A manifestação da Antaq corrobora esse posicionamento, fazendo referência a processos que tramitaram (ou que ainda tramitam) na agência e que cuidaram da mesma matéria tratada nestes autos. A avaliação e conclusão da Antaq é no sentido de que as taxas cobradas dos terminais retroportuários, referentes a armazenagem, levante e pesagem de cargas, não constituem serviços incluídos na SSE/THC-2 e, portanto, não caracterizam descumprimento ao comando do Tribunal sobre o tema.

51. Cumpre rememorar que, nos termos de farta jurisprudência do Tribunal, o controle exercido pela Corte sobre as agências é de segunda ordem, de modo que o TCU deve atuar de forma complementar, exercendo uma fiscalização de segunda ordem, preservando ao máximo o âmbito de competência dessas entidades públicas, a exemplo do Acórdão 2.314/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge.

52. Desse modo, tendo a Agência decidido em casos semelhantes que armazenagem por importação, levante de contêiner e pesagem de contêiner não configuram SSE e são aplicadas de forma indistinta em relação a seus usuários e independente do regime de trânsito aduaneiro, e não havendo nenhum conflito entre essa decisão e a definição de SSE contida no Acórdão 1448/2022-TCU-Plenário, não resta o que ser apurado por esta Corte de Contas.

53. Portanto, diante das informações e documentos trazidos aos autos em resposta à diligência estabelecida pelo Ministro Relator, em confronto com os dispositivos do Acórdão 1448/2022-TCU-Plenário, as normas da Agência Nacional de Transportes Aquaviários e os pareceres técnicos da agência em processos que trataram de tema(s) semelhante(s) em sede de denúncia ou reclamação, conclui-se pela improcedência das alegações da denúncia, razão pela qual será proposto o arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 53, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 169, V, do RITCU.

CONCLUSÃO

54. A denúncia sob análise alega descumprimento pelo terminal portuário Portonave S/A de determinação do Acórdão 1448/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, com relação à suspensão dos efeitos dos dispositivos da Resolução 72/2022 da Antaq, mediante cobrança supostamente irregular do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE), também conhecida como THC-2.

55. A partir da análise de informações e documentos acostados aos autos, verificou-se que o terminal Portonave tem realizado cobrança por serviços diversos em cargas direcionadas a trânsito aduaneiro para desembarque em terminais retroportuários. No entanto, tomando-se por base as decisões desta Corte de Contas e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários sobre a matéria, foi possível concluir que os serviços de armazenagem, levante e pesagem de cargas não estão cobertos pela taxa THC ou pela **box rate**, mas também não caracterizam cobrança de SSE/THC-2.

56. Dessa forma, fundamentado pelas análises realizadas na seção de Exame Técnico, será proposto encaminhamento pela improcedência da denúncia e consequente arquivamento dos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer a presente documentação como denúncia por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

b) no mérito, considerar improcedentes as alegações de cobrança irregular do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE/THC-2) pelo terminal portuário Portonave S/A;

c) dar ciência ao denunciante e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) sobre a decisão a ser proferida nos presentes autos;

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 53, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 169, V, do RITCU.”

2. Ao concordar com a proposta do auditor, o Auditor-Chefe da AudPortoFerrovia apresentou as seguintes contribuições em seu pronunciamento (peça 48, com ajustes de forma):

“Desde já manifesto-me de acordo com a proposta formulada na instrução precedente, a qual contou com a anuência do titular da AudPortoFerrovia/D4.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

A discussão acerca do serviço de segregação e entrega foi decidida pelo TCU no âmbito do TC 021.408/2019-0, por meio do Acórdão 1.448/2022-Plenário, onde ficou assente a proibição da cobrança do referido serviço.

Naquela ocasião, após um longo processo de discussão, concluiu-se que a manutenção da cobrança de SSE, à luz das recomendações da OCDE e do direito da concorrência, poderia discriminar os rivais dos terminais de contêiner molhados, elevar seus custos, reduzir os incentivos à entrada de novos agentes, expulsar concorrentes do mercado e, em última instância, aumentar o nível geral de preços do setor.

O relator entendeu que: ‘Em resumo, a permissão para cobrança de SSE se traduz na possibilidade de o operador portuário aumentar os custos de seu concorrente (RAI), custos estes que serão repassados ao dono da carga, sempre que o terminal não for ‘escolhido’ para receber pela armazenagem’.

Essa resgate dos motivos que embasaram o Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário é importante para clarear alguns pontos trazidos pela Antaq no tocante ao presente processo. A agência reguladora informou que analisou o fato aqui denunciado em processo idêntico, tendo o Superintendente de Regulação em seu despacho (documento SEI 2378308), datado de 18/11/2024, destacado que:

‘(...)

4. Com efeito, a controvérsia trazida pelo SINTER não versa sobre o Serviço de Segregação e Entrega – SSE, objeto das decisões da Corte de Contas e do STJ indicadas em sua petição, mas, sim, sobre a cobrança de armazenagem, levante e pesagem de cargas em regime de DTC pelo terminal Portonave.

*5. Nesse contexto, a Diretoria Colegiada, ao analisar tabela de preços encaminhada pela Portonave no âmbito do processo administrativo nº 50300.013135/2022-42, **concluiu que as rubricas ‘1.1 armazenagem importação’, ‘2.1 levante de contêiner’ e ‘2.3 pesagem de contêiner’ não configuram SSE e são aplicadas de forma indistinta em relação aos seus usuários e independente do regime de trânsito aduaneiro** (SEI nº 1843579).*

6. Posteriormente, o Colegiado da ANTAQ reforçou esse entendimento, no bojo do processo administrativo nº 50300.008038/2022-38, ao analisar consulta da Conexão Marítima Soluções em Logística S.A. concernente a cobranças praticadas pela Portonave e pela APM Terminals nas transferências de cargas em regime DTC. Na ocasião, esclareceu que ‘é lícita a cobrança de armazenagem em cargas em regime DTC, não estando o serviço incluído na cesta de serviço do SSE, e nem no THC pago pelo armador ao terminal’ (SEI nº 2071394).’ (grifos nosso).

*De acordo com o exposto pela Antaq esses serviços **não configuram SSE**, e mais importante, **são cobrados indistintamente**, independente se a carga ficará armazenada no terminal ou se será transferida em trânsito aduaneiro para um terminal retroalfandegado.*

Assim, ao serem cobrados de todos, indistintamente, fica claro o caráter não discriminatório dos serviços contestados, afastando qualquer discussão sobre exercício de poder dominante e aumento de custos de rivais. Ou seja, o operador portuário não está só aumentando os custos de seus concorrentes.

Dessa forma, não se observou afronta ao Acórdão 1.448/2022-TCU-Plenário, motivo pelo qual me manifesto de acordo com a proposta formulada na instrução precedente.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de denúncia, acompanhada de pedido de medida cautelar, sobre supostas irregularidades praticadas pelo terminal portuário Portonave S.A., em Navegantes/SC, consistentes na cobrança de valores referentes a armazenagem, levante e pesagem de contêineres destinados a recintos alfandegados de zona secundária situados na região de Itajaí/SC.

2. O denunciante sustenta que tais cobranças, realizadas quando da transferência da carga sob regime de trânsito aduaneiro, configurariam, em verdade, a “cobrança disfarçada” do Serviço de Segregação e Entrega de contêineres (SSE/THC-2), cuja exigibilidade foi vedada por este Tribunal no Acórdão 1.448/2022-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), por afronta à ordem econômica e à isonomia concorrencial entre terminais primários (molhados) e retroportos. Requereu, assim, a intervenção desta Corte para determinar a cessação imediata das cobranças consideradas ilegais.

3. Embora a peça inicial tenha mencionado documentos fiscais como indícios, não foram juntadas provas para caracterizar o vínculo entre os serviços questionados e o fato gerador do SSE, o que, de início, limitava a aferição da plausibilidade das alegações e a apreciação da urgência requerida.

4. Dessa forma, em análise preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) concluiu que a denúncia não preenchia os requisitos de admissibilidade, por carecer de elementos comprobatórios mínimos (peça 7).

5. Todavia, **considerando a relevância do tema** – correlato à auditoria operacional em curso à época no TC 020.789/2023-8, de minha relatoria – **determinei a realização de diligência à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)**, para verificar a existência de apurações relacionadas ao objeto da denúncia. Foram solicitados, em síntese: (i) informações sobre denúncias ou reclamações recentes em Santa Catarina; (ii) o *status* e as providências adotadas; (iii) registros de fiscalizações e processos sancionadores; e (iv) quaisquer outros elementos úteis ao esclarecimento dos fatos (peça 13).

6. Em resposta, a Antaq encaminhou manifestações de suas áreas de Regulação e Fiscalização, acompanhadas de despachos internos, planilhas de processos sancionadores, documentos fornecidos pela própria Portonave S.A. e relatórios da Ouvidoria. Em síntese, a agência informou não ter recebido denúncias recentes que caracterizassem cobrança de SSE e esclareceu que as tarifas questionadas – armazenagem, levante e pesagem – não integram a cesta do SSE, sendo aplicadas indistintamente a todos os usuários, sem configurar afronta ao Acórdão 1.448/2022-Plenário (peças 17-25).

7. Na sequência, a unidade técnica examinou a documentação apresentada e concluiu que as cobranças impugnadas não correspondem ao SSE. Segundo a AudPortoFerrovia, tais serviços não estão incluídos na *Terminal Handling Charge* (THC) nem no rol do SSE, mas representam prestações efetivamente realizadas pelos terminais, cobradas de todos os usuários, o que lhes confere caráter não discriminatório. Desse modo, não se verificou violação ao precedente desta Corte, razão pela qual a unidade propôs a improcedência da denúncia e o consequente arquivamento dos autos (peças 46-48).

8. Contextualizado o caso, passo à apreciação de mérito.

9. A controvérsia gira em torno da cobrança do Serviço de Segregação e Entrega de contêineres (SSE/THC-2), tema já acompanhado por esta Corte em diferentes frentes.

10. Sobre a matéria, proferi o voto condutor do Acórdão 1.250/2025-Plenário, no âmbito da auditoria operacional TC 020.789/2023-8, que examinou a regulação e a fiscalização da Antaq quanto à movimentação de cargas containerizadas. Naquela oportunidade, com base em amplo trabalho da AudPortoFerrovia, foram avaliados o arcabouço normativo aplicável, as práticas tarifárias dos

terminais e os impactos das regras aduaneiras – notadamente do trânsito aduaneiro – sobre a dinâmica concorrencial do segmento.

11. Assim, para melhor compreensão do caso, é oportuno rememorar a definição do SSE, prevista na Resolução Antaq 72/2022:

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

12. A incidência dessa rubrica, portanto, limita-se às operações de importação com trânsito aduaneiro, em que a carga, após o desembarque no terminal primário, é destinada a outro recinto alfandegado (retroporto) para a realização do desembaraço alfandegário. Esse procedimento visa economizar custos com armazenagem, usualmente menores nos terminais secundários (secos). Com efeito, não há SSE em operações de exportação nem em importações desembaraçadas no próprio terminal molhado. Trata-se de serviço atrelado a uma condição aduaneira específica e a uma etapa logística “pós-pilha”.

13. Sob a ótica concorrencial, esse desenho foi considerado irregular por este Tribunal no Acórdão 1.448/2022-Plenário (ratificado pelo Acórdão 1825/2024-Plenário) ocasião em que se avaliou indevida a cobrança do SSE por potencial distorção da concorrência entre terminais primários e retroportos.

14. Já após a última manifestação da unidade técnica nestes autos, sobreveio decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, no sentido de **anular essas deliberações do TCU e reestabelecer a eficácia da Resolução Antaq 72/2022**, possibilitando o retorno da cobrança pelo Serviço de Segregação e Entrega de contêineres (Mandado de Segurança 40.087/DF, julgamento em 7/10/2025).

15. Na decisão da Suprema Corte, o relator destacou que a Antaq historicamente admitiu a cobrança do SSE, por entender que o serviço não está contemplado nas rubricas de *Box Rate* e THC.

16. Ademais, assentou que, embora o TCU tenha competência para realizar auditorias operacionais e avaliar a legalidade de atos normativos das agências, não pode substituir as agências na formulação de soluções regulatórias. O papel da Corte de Contas, segundo o ministro, é de controle de segunda ordem, assegurando que as agências cumpram adequadamente seus objetivos institucionais, mas sem assumir função regulatória.

17. Assim, o Supremo Tribunal Federal concluiu que o TCU, ao vedar a cobrança do SSE de forma generalizada, extrapolou seus limites institucionais e invadiu competência técnica da Antaq.

18. Ainda assim, tendo em vista o correto exame de mérito efetuado pela unidade técnica, anteriormente à decisão do STF, registro, em consonância com os pareceres da AudPortoFerrovia, que não há na denúncia elementos que comprovassem a cobrança de SSE pela Portonave S.A.

19. A denúncia inicial (peça 1) mencionou uma nota fiscal como exemplo de cobrança irregular, sem, contudo, juntá-la aos autos. Posteriormente, foram incluídos documentos emitidos pela Portonave S.A., consistentes em pré-notas, relatórios descritivos e notas fiscais datadas de junho/2025, que registram cobranças principalmente de armazenagem de contêiner de importação, levante de contêiner importado, pesagem de contêiner importado, além de serviços acessórios de menor valor, como monitoramento, “no show” e adição de lacre (peças 29-41).

20. Em princípio, esses serviços são passíveis de cobrança de **qualquer usuário** do terminal, independentemente do regime de desembaraço alfandegário, especialmente **após a colocação do**

contêiner na pilha, momento a partir do qual não mais incide a cesta de serviços do *Terminal Handling Charge* (THC). Convém lembrar que o THC na importação corresponde à taxa destinada a remunerar a movimentação da carga dentro do terminal, abrangendo o percurso desde o costado do navio até o posicionamento do contêiner na pilha de armazenagem, nos termos do inciso X do art. 2º da Resolução Antaq 72/2022.

21. Além disso, em atendimento à diligência determinada, a Antaq apresentou documentos que vão ao encontro dessa análise, com destaque para processo de apuração de denúncia análoga, formulada pelo mesmo denunciante (peça 18). Assim, as manifestações da agência revelam que aquela autarquia já analisou a questão em diferentes processos, concluindo que a cobrança das tarifas em discussão é regular.

22. Desse modo, ante a ausência de indícios concernentes à irregularidade, a denúncia não deve ser conhecida.

23. Não obstante, não se exime a Antaq de seu dever de fiscalizar eventuais abusos na cobrança de tarifas por terminais portuários de contêineres, seja mediante revisão normativa, seja por meio da instauração de processos fiscalizatórios e sancionadores.

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

TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2456/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.072/2024-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992)
4. Unidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia)
8. Representação legal: Daniel Silva Pereira (OAB/RJ 171.928), João Vitor Oliveira Cé (OAB/PR 123.421) e outros, representando Portonave S.A. - Terminais Portuários de Navegantes/SC.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia sobre supostas irregularidades praticadas pelo terminal portuário Portonave S.A., em Navegantes/SC, consistentes na cobrança de valores referentes a armazenagem, levante e pesagem de contêineres destinados a recintos alfandegados de zona secundária situados na região de Itajaí/SC;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 1º, XVI, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, V, 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. não conhecer da denúncia;
- 9.2. comunicar esta decisão ao denunciante e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários; e
- 9.3. arquivar este processo.

10. Ata nº 42/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2456-42/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral