



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO
SEPN, QUADRA 514, CONJUNTO E, EDIFÍCIO ANTAQ, ASA NORTE, BRASÍLIA-DF - CEP: 70.760-545 TELEFONE: (61)
2029-6551/6550. PROCURADORIAFEDERAL@ANTAQ.GOV.BR

PARECER n. 00085/2024/PFANTAQ/PGF/AGU

NUP: 50300.014923/2024-18

INTERESSADOS: ULTRACARGO LOGISTICA S.A. E OUTROS

ASSUNTOS: TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

EMENTA: **I.** Manifestação formal em consulta. Art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993. **II.** Recurso de reconsideração. Acórdão que determinou que a arrendatária informar discriminadamente em seu sítio eletrônico os preços máximos cobrados em cada um dos terminais das suas instalações portuárias. **III.** O arrendatário, ainda que faça jus à liberdade tarifária, deve observar os deveres de modicidade e transparência na fixação dos seus preços. Art. 3º, inciso II, da Lei nº 12.815/2013. **IV.** Inexistência de regulamentação específica acerca dos critérios para divulgação dos preços praticados pelos arrendatários. Ausência de confrontação dos eventuais custos de transação com os benefícios das exigências estabelecidas. **V.** Parecer pelo provimento parcial do recurso de reconsideração para afastar o item 5.3.1 do Acórdão nº 353/2024-Antaq.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se do Despacho D3 2384793, do Diretor Relator Alber Furtado de Vasconcelos Neto, por meio do qual encaminhou à Procuradoria consulta acerca do recurso de reconsideração (2298641), protocolado pela empresa Ultracargo Logística S/A, em face da decisão proferida por esta Agência, por meio do Acórdão nº 353/2024-Antaq (2268053), da Diretoria Colegiada.
2. O Acórdão determinou, em seu item 5.3, que a empresa Ultracargo fosse notificada para "reformular e atualizar seu sítio eletrônico, passando a informar discriminadamente os preços máximos cobrados e válidos em cada uma das suas instalações portuárias, de modo que essas tabelas transpareçam os valores praticados em cada terminal; e (...) discriminar, nos documentos concernentes aos serviços prestados, os preços individualmente pagos, a fim de conferir maior transparência e segurança jurídica, bem como facilitar futuras fiscalizações da Agência".
3. A recorrente alega, em síntese, que a sua política de divulgação de preços atende às normas setoriais vigentes e que "as exigências adicionais, direcionadas somente à arrendatária, sem respaldo normativo, violam a isonomia e prejudicam a livre iniciativa e a competitividade" (2298641).
4. Admitido o recurso, nos termos da Nota Técnica nº 5/2024/URESV/GRERE/SFC (2303369), da Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais - SFC, o apelo foi remetido à Superintendência de Regulação - SRG, que manifestando-se nos termos da Nota Técnica nº 92/2024/GRP/SRG (2350554) recomendou o seu não provimento.
5. É o breve relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

6. Preliminarmente, ressalte-se que a presente manifestação tem por fundamento o art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da consulta encaminhada nos termos do Despacho D3 2384793.
7. Outrossim, cabe registrar que, em virtude do princípio da segregação das funções, as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Procuradoria, uma vez que a legislação de regência atribui aos órgãos de consultoria jurídica a competência para a análise das matérias que lhe são submetidas, não alcançando o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Nesse sentido, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que dispõe: "O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade".
8. Conforme relatado, a Diretoria da Antaq, nos termos do Acórdão nº 353/2024-Antaq (2268053), decidiu que a empresa Ultracargo Logística S/A fosse notificada para "reformular e atualizar seu sítio eletrônico, passando a informar discriminadamente os preços máximos cobrados e válidos em cada uma das suas instalações portuárias, de modo que essas tabelas transpareçam os valores praticados em cada terminal; e (...) discriminar, nos documentos concernentes aos serviços prestados, os preços individualmente pagos, a fim de conferir maior transparência e segurança jurídica, bem como facilitar futuras fiscalizações da Agência", a ver:

"[...]

5.2 no mérito, dar provimento ao Recurso Hierárquico ora apresentado e declarar insubsistente o Auto de Infração nº 004822-4, lavrado em 18/03/2021, em atividade de fiscalização realizada em 12/03/2021 pela Unidade Regional de Salvador - URESV/GRERE/SFC, devido a ausência de materialidade;

5.3 notificar a empresa Ultracargo Logística S.A. para:

5.3.1 reformular e atualizar seu sítio eletrônico, passando a informar discriminadamente os preços máximos cobrados e válidos em cada uma das suas instalações portuárias, de modo que essas tabelas transpareçam os valores praticados em cada terminal; e

5.3.2 discriminar, nos documentos concernentes aos serviços prestados, os preços individualmente pagos, a fim de conferir maior transparência e segurança jurídica, bem como facilitar futuras fiscalizações da Agência."

9. O Voto do Relator-D2 (2267273) consignou que "a setorial técnica, no Parecer Técnico nº 6/2024/GRP/SRG (SEI nº 2152931), identificou que há indícios de outras infrações cometidas pela ora Autuada, relatando que no sítio eletrônico (...) da empresa os preços tabelados, no formato em que se encontram, não fornecem qualquer parâmetro válido e transparente, seja para o usuário, seja para Antaq, porquanto tais valores deveriam ser informados por instalação portuária e não um valor único, englobando

todas as instalações, como requer o normativo da Antaq".

10. A recorrente alega, em seu recurso, que já consta do seu sítio eletrônico Tabela Geral de Preços "elaborada em consonância com o art. 35, I e II, da Resolução nº 75-Antaq, o qual determina às arrendatárias o dever de divulgação de tabela com valores máximos de referência de preços e tarifas de serviço" e que a referida tabela foi submetida à Agência trinta dias antes de sua vigência. Assevera que não poderia a Antaq, em um processo administrativo sancionador que apura outros fatos supostamente infracionais – cuja materialidade já foi elidida pela Diretoria Colegiada – "submeter a Arrendatária a novos critérios de transparência de preços, sem oportunizar o contraditório e a ampla defesa que permitiriam ao agente regulado expor a impossibilidade na realização da discriminação de valores por terminal portuário". Aduz que a Lei de Liberdade Econômica incluiu a liberdade de preços dentre as diretrizes para exploração de portos e instalações portuárias, permitindo à Ultracargo negociar livremente seus preços em condições mais vantajosas do que aquelas dispostas em Tabela Geral de Preços, que divulga os preços máximos por serviço prestado.

11. O Parecer Técnico nº 6/2024/GRP/SRG (2152931) - manifestação na qual se baseou o voto condutor do Acórdão nº 353/2024-Antaq (2268053) para firmar o seu entendimento - concluiu que não ficou comprovada, por parte da recorrente, conduta prejudicial à competição ou abuso do seu poder econômico. As irregularidades atribuídas à empresa se deveram à indicação em seu *website* de preços em condições mais vantajosas dos efetivamente praticados em suas operações e por suas notas fiscais não discriminarem o valor de cada serviço, mas apenas o valor total, a ver:

"(...)

21. Constatamos, nesse prisma, que os valores cobrados sequer se aproximam do valor considerado como abusivo (R\$ 60,00 em 2020) e que o valor indicado no sítio eletrônico da empresa não corresponde à efetiva realidade financeira.

22. Atualmente, na tabela da empresa no sítio eletrônico <https://www.ultracargo.com.br/documentacoes/#antaq> consta o valor de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) por metro cúbico movimentado e se trata de um valor único que não está discriminado por cada instalação da empresa.

23. Portanto, embora a empresa alegue que se trata de um valor máximo praticado considerando TODAS as instalações portuárias da empresa, tal valor deveria ser informado por instalação portuária e não um valor único, englobando todas as instalações, como requer o normativo da ANTAQ. Os preços constantes na tabela da empresa, no formato em que se encontram, não fornecem qualquer parâmetro válido e transparente, seja para o usuário, seja para ANTAQ.

24. Sabemos que o valor máximo informado não é necessariamente e exatamente o cobrado pela instalação, pois o valor cobrado envolve descontos e negociações, mas também não vemos sentido em indicar um **valor tão discrepante como vem ocorrendo, e tem racionalidade duvidosa, aumentando o custo de transação para a sociedade**.

25. Outra questão que devemos abordar é que **as notas fiscais apresentadas pela empresa, quando possuem mais de um serviço prestado, não estão discriminando o valor de cada serviço, constando apenas o valor total da nota**. Tal situação dificulta e até mesmo impossibilita a atuação da fiscalização eficaz para a verificação dos preços cobrados por cada serviço prestado.

26. De qualquer forma, entendemos que os preços praticados, conforme tabela acima e conforme a trajetória de preços apresentada no estudo apresentado pela empresa, demonstram que não foi perpetrada a infração prevista no inciso XVI do art. 34 da vigente à época Resolução ANTAQ nº 3.274, de 2014 (...)"

12. A Superintendência de Regulação - SRG, manifestando-se sobre o recurso de reconsideração nos termos da Nota Técnica nº 92/2024/GRP/SRG (2350554), recomendou o seu não provimento. Asseverou que o interesse público, como fim primeiro da atividade da Administração, deve pautar todos os atos e decisões regulatórias, havendo "uma íntima relação dessa finalidade com a proteção dos direitos do consumidor". Acrescentou que a Constituição Federal (art. 5º, XXXII) prevê caber ao Estado promover a proteção do consumidor e coibir a competição desleal e os lucros abusivos, conforme as diretrizes estabelecidas no art. 3º da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Por fim, reiterou que a tabela de preços da recorrente "deve descrever de maneira clara e precisa os serviços oferecidos, em cada um de seus terminais, deixando claro todas as condições de preços, prazos e limitações devem ser explicitamente indicados, sem ambiguidades, com definição clara dos serviços e transparência de condições".

13. Se por um lado, como bem argumentou a requerente, é de se questionar a subsistência da aplicação dos preços teto em face das alterações promovidas pela Lei nº 14.047, de 2020, que acrescentou o inciso VI ao art. 3º da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 (Lei de Portos), permanece, por outro lado, a obrigação de o arrendatário adotar tarifas transparentes e que reflitam a complexidade e os custos das atividades, prevista no art. 3º, VII, da antiga Resolução nº 3.274-Antaq, de 6 de fevereiro de 2014:

Art. 3º A Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatário e o operador portuário devem observar permanentemente, sem prejuízo de outras obrigações constantes da regulamentação aplicável e dos respectivos contratos, as seguintes condições mínimas:

(...)

VII – modicidade, adotando tarifas ou preços em bases justas, **transparentes** e não discriminatórias aos usuários e **que reflitam a complexidade e os custos das atividades**, observando as tarifas ou preços-teto, desde que estabelecidos pela Antaq;

14. Gradativamente a antiga preocupação por parte da Agência em fiscalizar os preços-teto tende a perder espaço em face da inovação trazida pelo novo inciso VI do art. 3º da Lei nº 12.815/2013, que explicitou a regra da liberdade de preços nas operações portuárias, e se dirigir à publicidade dos preços dos serviços ofertados pelos portos, instalações e operadores portuários.

15. Ainda que o arrendatário faça jus à liberdade de preços - e não é o foco da discussão aqui neste recurso -, deve ele observar os deveres de modicidade e transparência na fixação dos seus preços, conforme expressamente previsto no inciso II do mesmo art. 3º da Lei nº 12.815/2013, o qual igualmente previu, entre as diretrizes para a exploração dos portos organizados e instalações portuárias, a "garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor". Dessa forma, obrigação de discriminar os preços individualmente pagos se insere no direito do usuário a tarifas transparentes e "que reflitam a complexidade e os custos das atividades".

16. Salvo melhor juízo, porém, não há hoje uma regra clara sobre como deva se dar tal publicidade. Com efeito, diferentemente da Resolução Antaq nº 61, de 30 de novembro 2021 - que prevê em seu art. 14 regras detalhadas para a publicidade e a vigência da estrutura tarifária das autoridades portuárias, especificando que a publicação deverá conter "a descrição detalhada de cada serviço portuário, da infraestrutura e dos equipamentos colocados à disposição e destinados às operações portuárias; e os grupos tarifários utilizados, as normas de aplicação, os descontos, as isenções adicionais, as franquias vigentes no período e os diferimentos aplicados, se houver, informando também no documento a respectiva resolução da Antaq que homologou as tarifas" (art. 14, § 1º, I, "a" e "b") -, não observamos o mesmo detalhamento na Resolução Antaq nº 75, de 2 de junho 2022, no que se refere aos arrendatários.

17. A Resolução Antaq nº 75/2022 instituiu como infração administrativa dos arrendatários "não divulgar em seu sítio

eletrônico a tabela com os valores máximos de referência de preços e tarifas de serviço, bem como a descrição detalhada dos serviços passíveis de serem cobrados dos usuários" (inciso I do art. 35), porém não descreve como deverá se dar tal detalhamento, a ver:

Das Infrações do Arrendatário

Art. 35. Constituem infrações administrativas dos arrendatários de áreas e instalações portuárias localizadas no porto organizado, sujeitando-os à cominação das respectivas penalidades:

I – não divulgar em seu sítio eletrônico a tabela com os valores máximos de referência de preços e tarifas de serviço, bem como a descrição detalhada dos serviços passíveis de serem cobrados dos usuários, dentro do prazo estabelecido no contrato de arrendamento, ou, na omissão deste, em até trinta dias a partir da assinatura do contrato de arrendamento: multa de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

II – não informar à ANTAQ a revisão contratual de preços da tabela, com até trinta dias de antecedência: multa de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

18. Na ausência de uma regulamentação mais específica, não nos parece correto estender a aplicação da legislação de defesa do consumidor, tal como aludido na Nota Técnica nº 92/2024/GRP/SRG (2350554), aos operadores e usuários do setor portuário. Afinal, os usuários dos serviços portuários normalmente não podem ser classificados como consumidores, mas como profissionais fornecedores de bens e serviços, tais como importadores, exportadores, industriais, transportadores e outros, que se valem dos serviços portuários como insumo para a produção e o desenvolvimento das suas atividades econômicas.

19. Observando os sítios eletrônicos de outros operadores de terminais especializados no transporte de grânéis líquidos, verifica-se que a forma de divulgação dos seus serviços não difere muito da maneira adotada pela recorrente:

- Santos Brasil - https://www.santosbrasil.com.br/tmp/TABELA-PREÇOS/tarifas_refer_c1_ecirc_c2_ncia_para_servi_c1_ccedil_c2_os_padronizados_-_terminais_itaqui.pdf
- Nordeste Logística I
- https://naveganteslogistica.com.br/files/nordeste1/2024_TARIFAS_DE_REFERENCIA_PARA_SERVICOS_PADRONIZADOS_NI
- Braskem - <https://www.braskem.com.br/download/Principal/22787>

20. Uma vez que não há muito detalhamento dos parâmetros a serem observados pelos arrendatários na divulgação dos seus preços de referência em seus sítios eletrônicos e constatado que a forma de divulgação utilizada pela recorrente não difere substancialmente daquela adotada por outros operadores do setor, faz-se importante recordar da regra do art. 113, § 1º, II, do Código Civil, segundo a qual a interpretação dos negócios jurídicos "deve corresponder aos usos, costumes e práticas do mercado relativas ao tipo de negócio".

21. Para evitar o risco de impor à recorrente uma obrigação que aparentemente não se coaduna com as práticas do setor, colocando-a em desvantagem em relação aos seus pares, a Procuradoria, por cautela, recomenda o provimento do recurso, sem prejuízo de se propor um estudo mais aprofundado sobre a conveniência de se estabelecer um regramento geral mais detalhado acerca do tratamento da publicidade dos preços praticados pelos arrendatários. É bom lembrar que Lei nº 13.874/2019, ao instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, dispôs que é dever da administração pública "evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente: (...) III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado; [ou] (...) V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios" (art. 4º).

22. Segundo alegou a recorrente, a discriminação dos preços máximos de cada serviço, por instalação portuária não se traduziria em incremento na tabela geral de preços da arrendatária, "haja vista que esse é somente um dos fatores capazes de influir na composição do preço final a ser pago pelo cliente". Ora, antes de se normatizar a exigência desta e outra especificação na tabela de preços, seja levando em conta a localização do terminal e outro critério, convém demonstrar os benefícios para tal exigência, confrontando-os com os custos de transação.

23. Por fim, embora a recorrente tenha requerido genericamente a reforma do item 5.3 do Acórdão nº 353/2024, a sua irresignação na peça recursal se dirigiu estritamente contra o subitem 5.3.1, que tratou da sua tabela de preços, não se voltando contra o subitem 5.3.2, que determinou a discriminação dos preços individualmente pagos, nos documentos concernentes aos serviços prestados. Dessa forma, entendemos que o subitem 5.3.2 não deve ser revisto.

III. CONCLUSÃO

24. Ante o exposto, analisando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da consulta encaminhada nos termos do Despacho D3 2384793, a Procuradoria opina pelo **provimento parcial** do recurso de reconsideração (2298641), interposto pela empresa Ultracargo Logística S/A, para afastar o subitem 5.3.1 do Acórdão nº 353/2024-Antaq.

À consideração superior.

Brasília, 19 de novembro de 2024.

Rodrigo Rommel de Melo Matos
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50300014923202418 e da chave de acesso 1404e6e2



Documento assinado eletronicamente por RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1744236762 e chave de acesso 1404e6e2 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-11-2024 10:45. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
