



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS  
GERÊNCIA DE REGULAÇÃO DA NAVEGAÇÃO - GRN/SRG

#### RELATÓRIO DE ARR EXECUTIVA

Data: 11/11/2022	Área: GRN	Versão: -
Palavras-chave: Demurrage, Sobre-estadia de contêiner.	Processos relacionados: 50300.008783/2022-87 50301.001515/2014-14	AIRs e ARRs relacionadas:
<b>Assunto: Análise de Resultado Regulatório - (ARR) para a Resolução nº 62/2021-ANTAQ.</b>		

#### SUMÁRIO

[INTRODUÇÃO](#)

[SUMÁRIO EXECUTIVO](#)

[A RESOLUÇÃO Nº 62/2021. Descrição da regulação que será avaliada](#)

[OBJETIVOS DA REGULAÇÃO](#)

[AVALIAÇÃO Da intervenção regulatória](#)

[AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA](#)

[SÍNTESE CONCLUSIVA, DISCUSSÃO DOS RESULTADOS e recomendações](#)

#### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) em cumprimento ao Decreto nº 10.411/2020.
2. Este projeto obedece à Ordem de Serviço nº 184/2022/GRN/SRG 1718743.
3. Para a proposta de elaboração da primeira Análise de Resultado Regulatório - ARR da ANTAQ foi escolhida pela diretoria colegiada da ANTAQ a Resolução nº 62/2021-ANTAQ dentro da esfera de competência da Gerência de Regulação da Navegação (GRN), conforme Acórdão 454-2022:

##### **Resolução ANTAQ nº 62/2021**

**Escopo da norma:** Estabelece as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabelece infrações administrativas;

**Elementos avaliados:** Transparência e previsibilidade da cobrança de sobre-estadia de contêineres aos usuários; número de denúncias/reclamações sobre contagem incorreta de livre estadia ou desconsideração de hipóteses de suspensão da contagem; número de denúncias reclamações de cobrança indevida; dentre outros;

**Justificativa:** Trata-se de inovação regulatória, vigente desde 2017 sob a denominação da antiga Resolução Normativa nº 18/2017, consolidada no normativo atual, cujo elemento de avaliação escolhido é tema de inúmeros conflitos entre usuários, agentes intermediários e empresas de navegação;

**Cronograma:** A ser apresentado pela setorial de regulação juntamente ao plano de trabalho, com conclusão até 31 de dezembro de 2022; e

cientificar a Superintendência de Regulação (SRG) acerca da presente decisão.

4. Nesse sentido, reforça-se que a parte que será objeto do posterior ARR toca nos aspectos atinentes à questão da sobre-estadia e não da norma como um todo.

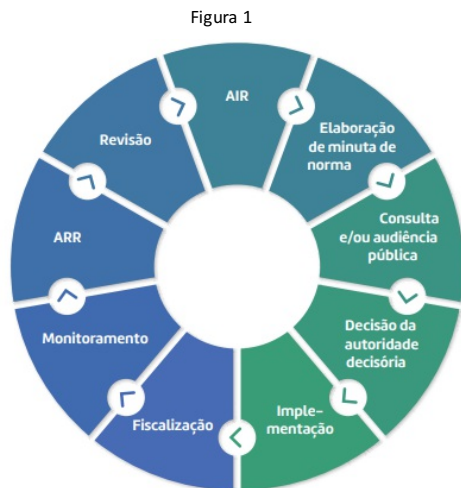
#### **O que é ARR?**

5. De forma sucinta, a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) é uma ferramenta de melhoria contínua da qualidade regulatória que permite acompanhar e avaliar o desempenho de uma intervenção implementada (tanto normativa, como uma Resolução quanto não normativa, como guias, acordos setoriais, entre outros).

6. Ou seja, conforme definição trazida pelo Decreto nº 10.411/2020, é a verificação dos efeitos decorrentes da edição de uma intervenção regulatória, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

7. Além de fornecer um diagnóstico sobre o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados no mercado e na sociedade, a ARR pode apontar soluções e gerar subsídios para a tomada de decisão da Agência.

8. Nesse sentido, a Agenda de ARR é um instrumento de planejamento que visa conferir maior previsibilidade e transparência para a atividade regulatória, ao divulgar a relação de instrumentos regulatórios que serão objeto de ARR no período e faz parte de um todo dentro do ciclo regulatório, conforme imagem abaixo:



Fonte: Guia de ARR do Governo Federal

### **A metodologia do ARR segundo o Guia Orientativo do Ministério da Economia**

9. O Ministério da Economia, inspirado nas melhores práticas mundiais, buscando convergências com altos padrões internacionais, especialmente no setor aquaviário que é predominantemente internacionalizado, confeccionou em 2022 o Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR, produzido com a colaboração de todos os agentes das Agências reguladoras do Brasil.

10. O guia, amplamente utilizado neste trabalho, traz diversas orientações sobre quando se deve construir um ARR, e como fazer o documento e o inter-relacionamento entre AIR e ARR.

11. Segundo o referido documento, existem dois tipos de análises de ARR: retrospectivas, com base nos diversos dados gerados ao longo da existência do ato normativo; ou prospectiva, para melhoria de ações futuras do órgão, conforme Quadro 1.

12.

**Quadro 1. Ferramentas e Processos de Melhoria Regulatória**

Quando?/ Como?	Melhorias Formais	Melhorias Materiais
<b>Análise Retrospectiva</b>	Foco na atividade reguladora passada, com ênfase em aspectos formais. Exemplo: Revisão e consolidação de atos normativos.	Foco na atividade reguladora passada, com ênfase em aspectos materiais. Exemplo: Monitoramento e ARR.
<b>Análise Prospectiva</b>	Foco na atividade reguladora futura, com ênfase em aspectos formais. Exemplo: Inclusão de data fixa/previsível de entrada em vigor de ato normativo; uso de técnicas de legística para melhoria do texto de ato normativo etc.	Foco na atividade reguladora futura, com ênfase em aspectos materiais. Exemplo: Análise de impacto regulatório.

Fonte: Guia de ARR do Ministério de Economia (2022)

13. Nos retrospectivos, colhem-se dados sobre exposições à política pública que ocorreram no passado. Nos prospectivos, colhem-se dados sobre exposições que ocorrem no presente ou que vão ocorrer no futuro, durante o período de seguimento dos indivíduos.

14. A análise retrospectiva, como a escolhida para este trabalho, não visa alterar os atos normativos, e sim preparar o terreno para a mudança, se necessário, indicando os pontos para revisão e melhoria. Na verdade, cabe ao órgão decidir se deseja realizar um novo AIR posteriormente ou concomitantemente ao processo de elaboração do ARR. Deve-se entender que o ARR juntamente com o monitoramento, sendo essa uma ferramenta de subsídio para construção de novo AIR e melhoria dos atos normativos mediante a previsão da participação social, se for o caso, conforme o ciclo previsto na figura 1 mais acima.

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

15. Neste Trabalho foi analisada a Resolução-ANTAQ nº 62 de 2021, especificamente no tocante à sobre-estadia de contêiner conforme Acórdão 424-2022 desta Casa Reguladora.

16. Tal intervenção regulatória é conhecida por consignar os direitos e deveres dos usuários e das empresas que atuam nas navegações de cabotagem, longo curso, apoio marítimo e apoio portuário, estabelecendo infrações. A finalidade desta norma foi a de proporcionar ao mercado um ambiente regulatório mais estável a partir de premissas calcadas no aumento da transparência e da previsibilidade das relações comerciais. E com a questão mais específica da sobre-estadia não seria

diferente, tanto é que a citada norma reserva capítulo específico acerca do tema.

17. A intervenção foi instituída por meio da RN-18 em 21 de dezembro de 2017, posteriormente revogada pela atual Resolução-ANTAQ nº 62 de 30 de novembro de 2021. A Resolução nº 62 é fruto do processo de consolidação normativa oriunda do Decreto nº 10.139 de 2019, o qual dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Nesse sentido, a fusão da citada RN-18 com a Resolução 7.586/2020 deu origem à Resolução 62.

18. Importante ressaltar que a elaboração deste Relatório observa o princípio da proporcionalidade consagrada no Guia de ARR do Governo Federal, o qual diz respeito à correta calibragem entre recursos, esforços e tempo empregados na análise com a relevância e complexidade da regulação a ser revista.

19. Também recomenda-se na conclusão que seja oportunizada a participação social visando enriquecimento deste trabalho. Segundo a OCDE, a participação do público, em geral, e dos stakeholders, em particular, pode prover informações mais completas sobre os impactos da regulação, bem como ajudar a identificar situações potencialmente problemáticas. Ademais, a submissão ao público permite que a qualidade dos métodos utilizados e dados coletados durante a fase de monitoramento e da elaboração do relatório de ARR seja controlada e avaliada.

20. Acerca da forma de análise, informa-se que foram trazidos à baila uma série de dados e informações que permitissem aferir, - ao menos de forma preliminar e não exaustiva - , o comportamento do mercado frente à regulamentação, com destaque: dados internos de ouvidoria e processos fiscalizatórios, ações em curso ou finalizadas como, por exemplo, estudos e projetos em andamento no tocante ao tema de sobre-estadia, dentre outros.

21. Tudo isso no sentido de se obter percepção sobre o problema regulatório há época detectado: assimetria de informação, falta de transparência e previsibilidade e estabelecimento de direitos e deveres entre os atores.

22. Em que pese a complexidade do tema e o ineditismo da ARR nesta Casa, entendeu-se por ora que deve optar pela **manutenção da regulação vigente**.

23. Como sugestão, entende-se pertinente e oportuno que sejam realizados monitoramentos periódicos com os indicadores sugeridos para que seja facilitada nova futura avaliação de ARR não só deste tema como também de outros vindouros no sentido de se criar uma cultura de análises ex-post por parte desta Agência Reguladora.

## A RESOLUÇÃO Nº 62/2021. DESCRIÇÃO DA REGULAÇÃO QUE SERÁ AVALIADA

### O que é sobre-estadia (*demurrage*)

24. Os produtos importados e exportados pela via marítima são transportados em contêineres e permanecem neles desde o desembarço aduaneiro até o envio ao destinatário.

25. Quando o usuário ultrapassa o período de livre estadia acordado com o transportador em posse de uma unidade de carga é cobrada a sobreestadia ou demurrage, como é mais conhecida. Ou seja, um valor pago originário do atraso na desocupação do recipiente.

26. Ou seja, ultrapassado o sobredito período livre, emerge-se o direito subjetivo do armador de exigir o pagamento da indenização através da *demurrage*, suscitada como corolário do próprio contrato que, no seu bojo, a título de dever jurídico originário explicita todos os dados e critérios necessários ao cálculo dos mencionados valores devidos a título de indenização de sobre-estadia, caso o dever jurídico sucessivo não seja cumprido, com a devolução da unidade de carga dentro do prazo acordado.

27. No REsp 1.355.173 – SP, disse o ministro Luiz Felipe Salomão:

Sobreestadia é, então, o tempo gasto a mais que o concedido na Carta-Partida, para carregar e/ou descarregar o navio. Portanto, uma das partes não cumpriu o contrato e deste modo deve pagar à outra parte uma indenização pelos prejuízos resultantes. Esse pagamento é chamado de multa de sobre-estadia (*demurrage*), que quase sempre é calculado na base de uma taxa diária (*demurrage rate*) e do número de dias de sobreestadia. (Lord Choirley e O. C. Giles, na obra *Shipping law*, nos informam que *demurrage* é o tempo adicional gasto pela operação, além da estadia, mas que essa palavra é ordinariamente usada no sentido de prejuízo por detenção do navio. Já Raoul Calinvaux, em *Carver's carriage by sea*, diz que *demurrage* é a multa que o afretador deve pagar ao armador.)

Portanto, diz Lord Stevenson "multa de sobreestadia é a indenização pelos prejuízos causados pelo atraso a um navio no carregamento ou na descarga além do tempo acordado". (in MIRANDA, Edson Antonio. Estudos sobre o demurrage e as operações com contêineres. In Revista do Institutos Advogados de São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, ano 2, n. 4, 1999, p. 124)

Sobre-estadia (*demurrage*) é a indenização paga pelo afretador num fretamento por viagem, pelo tempo que exceder das estadias nas operações de carga e descarga de um navio, conforme estiver estipulado na carta-partida. Mesmo que paga imediatamente, a sobre-estadia não pode se prolongar indefinidamente, sendo em geral também fixado um prazo máximo para ela. Diz-se que um navio entra em sobre-estadia ou sobredemora (*Demurrage* em inglês e *surestarie* em francês) quando o tempo utilizado para as operações de carregamento ou descarga for superior ao tempo concedido no contrato para a estadia do navio. Por outras palavras, a sobre-estadia consiste no excesso de dias utilizados nas operações de carregamento e descarga em relação aos dias concedidos para estadia. (GILBERTONI, Carla Adriana Comitê. Teoria e prática do direito marítimo. Rio de Janeiro: Renovar, 2. ed. 2005, p. 196).

28. Dessarte, sobre-estadia ou *demurrage* é o termo técnico de fato aplicado no direito comercial marítimo significando a obrigação de pagamento de certo montante, em decorrência do prejuízo causado ao armador pela ultrapassagem do prazo preestabelecido no contrato para devolução do navio ou do equipamento utilizado para acomodar a carga.

29. O atraso na entrega do contêiner importa o descumprimento de cláusula do contrato de afretamento, rendendo ensejo ao pagamento do respectivo ressarcimento, haja vista que a permanência prolongada do equipamento na custódia do consignatário gera desequilíbrio econômico ao impedir que o transportador desenvolva sua atividade principal, que é vender o frete.

30. Como se vê, a indenização de sobre-estadia decorre de disposição expressa e explícita contratualmente, pois o instrumento contratual define os parâmetros que serão adotados para fins de ressarcimento (indenização pela *demurrage*), em havendo prejuízos causados em virtude do retorno

tardio daquela unidade de carga (contêiner), os quais deverão ser aferidos após a devolução deste equipamento. Outrossim, a bem da verdade, a sobre-estadia incidirá independentemente do fato do armador ter ou não que demonstrar o prejuízo.

### **Histórico**

31. A temática surgiu da necessidade de cumprimento da **Agenda de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR)** da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), considerando o artigo 23 do DECRETO Nº 10.411, DE 30 DE JUNHO DE 2020, o qual assinala:

Art. 23. Os órgãos e as entidades divulgarão em seu sítio eletrônico, até 14 de outubro de 2022, agenda de ARR a ser concluída até 31 de dezembro de 2022, acompanhada da relação de atos normativos a serem submetidos à ARR, da justificativa para a sua escolha e do cronograma para a elaboração das avaliações.

32. Nessa toada foi criado o processo administrativo SEI 50300.008783/2022-87 que elaborou proposta de Agenda de ARR contendo a relação de atos que seriam submetidos ao procedimento com as justificativas da escolha e os respectivos cronogramas.

33. Ademais, o Decreto nº 10.411/2020, também estabelece as diretrizes quanto à elaboração da ARR, vejamos:

Art. 13. Os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

§ 1º A ARR poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos.

34. Ou seja, é importante destacar que a ARR pode ser realizada a partir de partes específicas de determinado normativo, não sendo necessária a sua análise como um todo.

35. O mesmo Decreto prossegue:

§ 2º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com competência para edição de atos normativos sujeitos à elaboração de AIR nos termos de que trata este Decreto, instituirão agenda de ARR e nela incluirão, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório.

§ 3º A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARR a que se refere o § 2º observará, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios:

- I - ampla repercussão na economia ou no País;
- II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;
- III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos;
- IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou
- V - vigência há, no mínimo, cinco anos.

36. Ressalta-se o fato de que a atual Resolução nº 62 (conhecida anteriormente como RN-18/2017) foi editada com o intuito de estabelecer as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso e sua essência está justamente em aprimorar a transparência e a previsibilidade nas relações entre prestadores e tomadores do serviço. E tal regulamentação também veio com a incumbência de reduzir a assimetria de informação no tocante à sobre-estadia de contêineres, dedicando um capítulo que versa sobre a temática.

37. Portanto, os artigos 19 a 21 da presente norma estabeleceram algumas regras a fim de entregar maior eficiência ao mercado, a exemplo do dever de transparência e publicidade, marco temporal do início e do fim da contagem de free time e situações em que a contagem desse prazo é suspensa, *in verbis*:

### **CAPÍTULO VI**

#### **DA SOBRE-ESTADIA DO CONTÊINER**

Art. 19. As regras e os valores de sobre-estadia, bem como o número de dias de livre estadia do contêiner deverão ser disponibilizados até a confirmação da reserva de praça ao embarcador, ao consignatário, ao endossatário e ao portador do BL.

Art. 20. O prazo de livre estadia do contêiner será contado:

I - no embarque, a partir da data de retirada do(s) contêiner(es) vazio(s) pelo embarcador no local acordado; e

II - no desembarque do(s) contêiner(es) cheio(s), a partir do dia seguinte após a entrega da carga no local acordado.

Art. 21. A responsabilidade do usuário, embarcador ou consignatário pela sobre-estadia termina no momento da devida entrada do contêiner cheio na instalação portuária de embarque, ou com a devolução do contêiner vazio no local acordado, no estado em que o recebeu, salvo deteriorações naturais pelo uso regular.

§ 1º Caso o embarcador decida postergar o embarque do contêiner por qualquer motivo, ou dê causa ao postergamento, a contagem do prazo da sobre-estadia somente se encerrará no momento do efetivo embarque.

§ 2º A contagem do prazo de livre estadia do contêiner será suspensa em decorrência de:

I - fato imputável diretamente ao próprio transportador marítimo, ao proprietário do contêiner, ou ao depósito de contêineres (depot); ou

II - caso fortuito ou de força maior, se não houver se responsabilizado por eles expressamente.

§ 3º A contagem da sobre-estadia que já tiver sido iniciada não se suspende na intercorrência de caso fortuito ou força maior.

§ 4º O transportador marítimo ou o proprietário do contêiner deverá manter disponível ao embarcador, ao consignatário, ao endossatário e ao portador do BL, a partir do 1º (primeiro) dia de contagem da sobre-estadia, enquanto esta durar, a identificação do contêiner e o valor diário de sobre-estadia a ser cobrado.

### **Enfoque do tema**

38. Pode-se perceber que o enfoque dado pela edição da norma em apreço foi no sentido principalmente de:

- Estabelecer conceito de livre estadia (*free time*);
- Estabelecer conceito de sobre-estadia:

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução são estabelecidas as seguintes definições:

(...)

XVI - livre estadia do contêiner (*free time*): prazo acordado, livre de cobrança, para o uso do contêiner, conforme o contrato de transporte, BL, confirmação da reserva de praça (*booking confirmation*), ou qualquer outro meio disponibilizado pelo transportador marítimo;

(...)

XXII - sobre-estadia de contêiner: valor devido ao transportador marítimo, ao proprietário do contêiner ou ao agente transitário pelos dias que ultrapassarem o prazo acordado de livre estadia do contêiner para o embarque ou para a sua devolução;

- Marcos para o início e o fim da livre estadia;
- Obrigatoriedade da transparência e do conhecimento prévio dos valores cobrados e;
- Respeito aos usos e costumes (*once on demurrage, always on demurrage*).

39. Desde a edição da norma em 2018, imensos desafios vêm sendo enfrentados pela Agência no que diz respeito ao tema. Identifica-se em todo o arcabouço diversas demandas, sejam processos administrativos de interpretação normativa, ações responsivas da área de fiscalização, demandas recepcionadas pela Ouvidoria da Agência e até mesmo disputas judiciais ajuizadas em que a ANTAQ é instada a se manifestar.

40. Nesse diapasão, é de bom alvitre observar também que a Agência não descontinuou o enfrentamento do tema da sobre-estadia sobre o prisma regulatório - além das ações concretas já citadas acerca da atuação do corpo de fiscais -, tanto é que figura no bojo da Agenda Regulatória do biênio 2020/2021 o tema 2.2: "*Desenvolver metodologia para determinar abusividade na cobrança de sobre-estadia de contêineres.*"

41. Logo, considerando que a Resolução nº 62, de 2021, a qual anteriormente era conhecida como Resolução Normativa nº 18 de 2017, representou inovação regulatória no setor de navegação marítima, entendeu-se pertinente avaliar se os resultados pretendidos pela referida norma foram atingidos, notadamente acerca da temática envolvendo a sobre-estadia de contêiner.

42. O assunto é tão caro a esta Agência que além do recorte do tema presente na agenda regulatória, a fim de subsidiar tecnicamente as instruções processuais foi realizado também o estudo denominado de "Experiência Internacional na Regulação da Sobre-Estadia", o qual é público e que pode ser consultado no Portal da Agência pelo endereço: <https://www.gov.br/antag/pt-br/central-de-conteudos/estudos-e-pesquisas-da-antag-1>.

## OBJETIVOS DA REGULAÇÃO

### Objetivos da ARR

43. Demonstrar por meio dos resultados quais foram os impactos gerados pela regulamentação da sobre-estadia elencados na Res. 62, provendo subsídios para eventual aprimoramento da norma.

44. Assim, pretende-se analisar a os impactos *ex-post*, avaliando qual seria a racionalidade dessa intervenção da Agência. Busca-se avaliar, a partir da definição do problema regulatório enfrentado pela norma, os possíveis impactos das opções de ação que foram adotados para se mensurar o alcance dos objetivos pretendidos.

45. A avaliação de resultados é uma contribuição dinâmica para a política, na qual os serviços, neste caso as normas e resoluções, são constantemente revisados com o intuito de gerar melhorias na entrega dos produtos e nos resultados. Além disso, a avaliação de resultados é um instrumento que ajuda no acompanhamento de indicadores-chave associados ao modelo lógico da política. Pode, até mesmo, mostrar potenciais inter-relações da política em questão com as demais, além de auxiliar a conhecer mudanças de curto prazo ou de comportamento no público-alvo.

46. Ademais, se trata da primeira Agenda de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) da Agência Nacional de Transportes Aquaviários para o Exercício 2022, em cumprimento ao disposto no art. 23 do Decreto nº 10.411/2020, portanto, será basilar para demais ARR's.

### Elementos de AIR quando da edição da RN-18/2017

47. A questão envolvendo a sobre-estadia de contêiner começou a ser discutida no bojo do processo que originou a então Resolução Normativa nº 18 de 2017, hoje Resolução-ANTAG nº 62 de 2021.

48. Nos autos do referido processo (50301.001515/2014-14), há todo o contexto, a Análise de Impacto Regulatório e as discussões envolvendo a elaboração normativa que culminou na aprovação da RN-18. O Relatório Técnico 3 (SEI nº 0282774), que analisou as contribuições advindas da Audiência Pública nº 6/2016 consignou a discussão envolvendo a natureza jurídica da cobrança.

49. Neste relatório foi registrada a licitude da cobrança de sobre-estadia e de sobretaxas. A liberdade negocial entre as partes é ampla, enquanto não houver impedimentos legais, principalmente por se tratar de relação empresarial. De fato, na contratação de transporte marítimo, em regra, nenhuma das partes é hipossuficiente e, tampouco, consumidora final do serviço. Também ficou assinalado que esse posicionamento tem sido predominantemente aplicado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

50. Demonstrando tal entendimento, apenas haveria ilegalidade na cobrança de sobre-estadia caso houvesse específica vedação legal, pois, embora os abusos econômicos devam ser reprimidos - possuindo a ANTAQ papel fulcral nesse mister -, a liberdade contratual nas relações empresariais é ampla. As próprias lições de hermenêutica impõem que se façam interpretações da lei tendentes a permitir aquilo não expressamente proibido. Sobre o assunto, vale colacionar a valiosa lição de Carlos Maximiliano (MAXIMILIANO, C. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 257-258):

A própria índole das relações mercantis, a prevalência dos objetivos econômicos, a maior

variabilidade de operações e ampla despreocupação de fórmulas; enfim a liberdade de contratar e a rapidez de assumir compromissos e realizar transações imprimem peculiar ductilidade ao ramo do Direito Privado mais intimamente ligado à atividade dos homens de negócios, e forçam-no a um constante apelo aos usos e costumes, o que o intérprete precisa levar em conta, a fim de atingir à verdade, à regra objetiva, que exterioriza o pensamento gerador da lei, ou à vontade subjetiva declarada num ato jurídico.

[...]

Aplicam-se ao Direito Comercial os preceitos geralmente expostos para a exegese das leis civis. Os meios são os mesmos; o critério para se servir deles é que varia: num caso, no da mercância, há mais largueza, desafogo, amplitude; no outro, mais rigor, preocupação maior com a lei escrita e com as formas preestabelecidas.

51. Nesse sentido, registrou-se que a cobrança de sobre-estadia de contêiner e de sobretaxas é prática realizada mundialmente, não sendo um costume exclusivamente exercido no Brasil. Por conseguinte, não se poderia falar em proibição da cobrança de sobre-estadia, mas tão somente de sua realização de forma regular, sem abusividades. É foi o objetivo que norteou a regulação aprovada pela ANTAQ.

52. Ademais, dentro desse contexto, em que as partes podem pactuar livremente entre si todas as cláusulas do negócio, dispensou-se a hipótese de se elaborar uma definição, *a priori*, da natureza jurídica de obrigações acessórias variáveis entre contratos distintos. Não bastasse isso, as vantagens de uma delimitação dessa espécie seriam duvidosas, pois haveria um engessamento maior nas negociações, sem que isso significasse menos ônus para o usuário, que continuaria obrigado a pagar sobre-estadias e sobretaxas, devido à licitude desses valores.

53. Importante destacar que a essência da regulação no que tange à sobreestadia se debruçou acerca do incremento da transparência e da previsibilidade na referida cobrança, não se avançando portanto em questões como a natureza jurídica tampouco a estipulação de valores.

54. As práticas abusivas cometidas pelo armador frente ao usuário que até então no constavam em normas precedentes da ANTAQ, mas agora devidamente identificadas e caracterizadas, são: cobranças de valores abusivos a título de demurrage/detention de contêiner; falta de frete mínimo na importação e exportação; ausência de divulgação prévia de taxas extra frete.

55. Outro ponto de destaque é aquele relativo à modicidade, porquanto é de suma importância a transmissão de informação transparente, correta e precisa por parte do armador, através de canais de comunicação acessíveis, que possibilite ao usuário conhecer previamente todos os serviços ofertados e riscos envolvidos, incluindo a composição detalhada dos correspondentes valores dos preços, fretes, taxas e sobretaxas. Também é estabelecida a limitação da demurrage no combate a cobrança abusivas, sendo vedada a publicidade enganosa, posto que os serviços devem ser prestados mediante o rigoroso cumprimento dos horários fixados para sua prestação, estabelecidos em contrato ou formalmente agendados entre os agentes envolvidos.

56. Importante ressaltar que apesar dos avanços regulatórios introduzidos pela RN-18 (atual Res. 62), há ainda muita contestação e judicialização quanto aos valores cobrados a título de sobre-estadia de contêiner. Muitos usuários dos serviços de transporte aquaviário alegam a existência de abusividade na cobrança dessa taxa. Justamente esse foi um dos principais motivos que ensejaram o tema 2.2 já citado na Agenda Regulatória do ciclo 20/21 ainda pendente de conclusão por esta Agência dada a complexidade do tema.

#### **O estudo da ANTAQ sobre o tema**

57. E é nesse contexto que foi elaborado o estudo destacado no item 31 do presente relatório, a fim de aprimorar e robustecer o conhecimento técnico do tema.

58. Ou seja, é possível dizer que quando da elaboração da intervenção regulatória não houve propriamente um estudo em sentido estrito, mas após certo período de maturação a ANTAQ, a partir da Gerência de Estudos (GDE) desenvolveu tal estudo, que contribuiu com o entendimento da experiência internacional sobre a cobrança de sobre-estadia de contêineres com o objetivo de mapear o tratamento aplicado em outros mercados com vistas a subsidiar o levantamento das ações possíveis e identificar efeitos ou impactos ainda não detectados pela Agência.

59. O trabalho fruto do estudo visou em primeiro lugar abordar a questão envolvendo a natureza jurídica da sobre-estadia, fato este que não é objeto deste relatório, haja vista que na ocasião da elaboração da RN-18 não se adentrou nesses aspectos. Essa questão que envolve a discussão da natureza jurídica da cobrança está sendo tratada a contento no citado tema 2.2 da Agenda.

60. A segunda parte buscou realizar mapeamento internacional, que constatou, de forma resumida, que a taxa de sobre-estadia aumentou consideravelmente no mundo todo e o período de livre estadia diminuiu. Houve indícios de que os armadores abusaram da cobrança de sobre-estadia para maximizar os lucros, não necessariamente advindos dos fretes. (ROEMER, 2018)

61. O aumento das cobranças de sobre-estadia gerou muitas contestações, reclamações, além de disputas judiciais. Perpassando por achados junto a FMC (Federal Maritime Commission) verifica-se que a regulação naquele país (EUA) se baseia numa série de diretrizes gerais acerca da sobre-estadia de contêineres, que buscam esclarecer a motivação da cobrança, além de estabelecer parâmetros que permitam a avaliação e atuação pontual da FMC no caso concreto. Importante destacar que apesar da maior parte das diretrizes ser de caráter geral com aplicação universal, especial cuidado deve ser adotado para internalização da regra em outros países, fora da realidade norte-americana, considerando o arranjo local dos agentes econômicos envolvidos na cadeia logística, bem como o arcabouço normativo vigente.

62. Outros achados vindo da FIATA (International Federation of Freight Forwarders Associations) analisou o Guia de tal entidade, que foca nas melhores práticas.

63. O guia traz o entendimento de que, em princípio, a taxa de sobre-estadia tem dois propósitos principais: compensar o armador pelo uso do contêiner e encorajar o titular da carga a devolver o contêiner o mais rápido possível. Por outro lado, é dever dos armadores conceder um período livre realístico ao titular da carga para que possa encher e entregar um contêiner para exportação e retirar um contêiner, descarregá-lo e retorná-lo vazio, no caso de uma importação.

64. No guia, entende-se sobre-estadia como sendo a taxa que o titular da carga paga pelo uso do contêiner dentro do terminal, além do período livre, e detenção é a taxa que o titular da carga paga pelo uso do contêiner fora do terminal ou depósito, além do período livre. A FIATA também

apresenta o conceito de “merged demurrage & detention” que soma os prazos de demurrage e detention combinando-os em um único período **que é o mesmo conceito adotado na RN-18.**

65. O Guia de Melhores Práticas divulgado pela FIATA (FIATA, 2018) reconhece que as taxas de sobre-estadia e detenção são importantes e instrumentos válidos para os armadores assegurarem o retorno de seus equipamentos o mais rápido possível e os usuários que excederem a duração contratual devem ser cobrados de acordo. E mais uma vez observa-se convergência com a regulação disposta na então RN-18, hoje denominada de Resolução 62/2021.

66. Outra seção dentro do estudo dá destaque acerca da sobre-estadia especificamente no Brasil. Detalham-se algumas singularidades da cobrança de sobre-estadia de contêineres em território nacional, tais como o Termo de Responsabilidade por Devolução do Contêiner (ou Termo de Compromisso para a Devolução do Contêiner – TCDC), a aderência do despachante aduaneiro como responsável solidário, a cobrança de valores diferenciados por parte do agente de cargas e as dificuldades logísticas brasileiras que podem aumentar a incidência da cobrança.

67. Além disso, apesar da demurrage ser direito usual e costumeiro, constatou-se que muitas vezes não consta do Conhecimento de Embarque. Alguns armadores negligenciam a cláusula de previsão da cobrança. Sem embargo, a sobre-estadia continuou sendo cobrada e considerada devida, mesmo sem previsão legal ou contratual, mas justificada nos usos e costumes.

Ocorre que o fato de um instituto estar inserido nos usos e costumes não o torna exigível em toda e qualquer relação negocial sem qualquer previsão contratual. Tem-se que a sobre-estadia de contêiner é matéria já consolidada na Lex Marítima. Contudo, a Lex Marítima não determina a sua cobrança sem qualquer previsão, sendo equivocada a interpretação contrária, mesmo porque o Direito Comparado, em especial o Direito Inglês, que é pilar sustentador do Direito Marítimo, assim não determina. (FÓES, 2017, apud ROSSI e CASTRO JUNIOR, 2018, p.4).

68. A partir do momento em que o Poder Judiciário passou a exigir a cláusula expressa de demurrage no Conhecimento de Embarque é que se criou o Termo de Responsabilidade de Devolução de Contêiner.

69. Importante também dar relevo a uma questão trazida no estudo da ANTAQ e que tem o condão de afastar ou pelo menos mitigar a questão de reclamações no tocante à sobrestadia. Considera-se importante este recorte, uma vez que os fatos apontando os problemas logísticos brasileiros são uma das principais causas que ensejam demora na devolução na unidade vazia, ou seja, a ineficiência logística está na raiz da maioria destas causas. Nesse sentido, não haveria razão para atacar a norma e dizer que a mesma é ineficaz e/ou não ataca o problema da sobrestadia. A norma não tem a capacidade de alterar de forma substancial os gargalos já conhecidos da logística brasileira, sendo correto afirmar que a normatização imposta primeiramente pela RN-18 e depois pela Res. 62 incide precipuamente na questão da previsibilidade e da transparência não apenas no que tange à sobre-estadia, mas no espírito da norma como um todo.

70. Destarte, nosso pior desempenho logístico consiste na dimensão alfândega, enquanto seu melhor desempenho refere-se justamente à previsibilidade. Considerando a evidente relação entre a ineficiência aduaneira e a demora para a devolução dos contêineres, seria necessária a equalização do prazo de livre estadia com a realidade logística do país para diminuir ocorrência de sobre-estadia.

71. Segundo o estudo, os principais problemas logísticos brasileiros que resultam em sobre-estadia:

- Falta de infraestrutura logística dos portos/terminais em relação à velocidade e à capacidade de movimentação das cargas containerizadas, que, eventualmente, leva à ocorrência de congestionamentos ou até de acidentes internos que provocam atraso na retirada dos carregamentos ou filas;
- Questões ligadas ao início do despacho aduaneiro, como o registro da Declaração de Importação (DI) das cargas no SISCOMEX e seus canais de parametrização (verde; amarelo; vermelho; cinza), conforme artigo 21 da IN SRF nº 680/200636, e a conferência aduaneira, nos termos do artigo 564 37 do Decreto nº 6.759/2009;
- Problemas relativos ao transporte rodoviário terrestre, muito usado no Brasil para retirar as mercadorias acondicionadas em contêineres dos portos/terminais e levá-las até as indústrias ou armazéns indicados pelos consignatários das carga ou importadores e posteriormente para fazer a devolução do contêiner no local acordado no BL ou no TCDC, entre os quais estão fatores de risco como as filas ou congestionamentos, possíveis acidentes no percurso do transporte, eventuais furtos ou roubos das cargas e paralisações ou greves de caminhoneiros, em âmbito tanto local quanto estadual ou nacional;
- Agentes públicos intervenientes no processo de importação. Em especial para o caso deste estudo, direcionado às cargas containerizadas, destacaremos, para fins de exemplificação de situações que envolvem greves e paralisações, as quais geram efeitos no processo de importação, os três mais recorrentes:

a. Receita Federal do Brasil (RFB), órgão no qual, além das situações de greve declarada, não são raras as realizações de operações fiscais, denominadas de “padrão”, “meta zero” ou “maré vermelha”, em que, propositadamente, para que não sejam considerados grevistas, os funcionários fazem as análises vagarosamente, causando absoluta lentidão nos procedimentos do despacho aduaneiro, e ainda, em outros casos, implementam, também de propósito, um alto nível de rigor nas análises documentais e físicas, causando acúmulos e atrasos nos despachos aduaneiros;

b. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que se destaca por sua intervenção no deferimento da Licença de Importação (LI) de diversos produtos, especialmente aqueles sujeitos ao regime de vigilância sanitária;

c. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável pela fiscalização e licença de produtos de origem animal e vegetal e seus derivados. v) A desídia ou falta de diligência do consignatário da carga (importador), seja por desacordo comercial, seja por falta de planejamento tributário para o recolhimento dos tributos, seja por eventual falta de planejamento e dificuldade econômica causada (WINTER, 2019 p.27 e 28).

72. Pode-se perceber que todos estas "causas" não podem ser atribuídas a figura do transportador ou de seu representante. Ou seja: estas causas não conseguem ser atacadas e

regulamentadas pela Res. 62, pois aí fica claro que não são relações comerciais entre o transportador e o usuário. Em outras palavras, não são casos em que se observa ausência de transparência e previsibilidade nas relações.

73. Estes achados chegam a ser reforçados em outra pesquisa realizada pela Federação Nacional das Agências de Navegação Marítima – FENAMAR (2020) destacando alguns pontos que entende-se pertinente trazer a este relatório, até porque pode demonstrar um amadurecimento do mercado e até mesmo o efeito positivo que a regulamentação da sobre-estadia por esta Agência causou e ainda causa no mercado por intermédio da Resolução 62, vejamos:

- Para cada container liberado ou recebido há um documento emitido pelo depot ou terminal chamado EIR que demonstra dados da unidade, horário do recebimento, dados do motorista e nome da transportador.
- Os casos que geram Demurrage são na sua grande maioria causados por problemas do próprio importador ou ainda por problemas causados na liberação da carga perante as autoridades.
- Quando há algum bloqueio no Mercante / Siscomex-carga, o importador pode efetuar a desova da unidade e devolve-la vazia ao armador, mantendo a carga sob a responsabilidade do Terminal evitando com isso entrar em período de Demurrage conforme acordo existente entre as partes.
- Diversas empresas responderam que existe informação prévia, abundante e disponível sobre o formato de Demurrage aplicado e pactuado pelo Armador aos seus clientes referente a utilização e devolução dos contêineres.
- A utilização do contêiner como depósito/armazém, por prazos além do estabelecido provoca um desbalanceamento (imbalance) na logística do Armador que na falta de equipamento retidos por importadores tem que recorrer as empresas de aluguel de contêineres para suprir a demanda. (FENAMAR, 2020 – Tomada de Subsídios).

74. Obviamente que vão ocorrer interesses conflitantes a depender das partes ouvidas envolvendo a cobrança da demurrage, sendo esperado que haja discordância sobre quais os motivos que acarretam a cobrança dos valores e o que se deve fazer para mitigar o custo. É é nesse contexto que a norma trazida pela regulamentação do tema pode ser benéfica ao mercado, não só pela questão da transparência e da previsibilidade já citadas e reforçadas neste trabalho, mas também por servir de subsídio para que ANTAQ analise os casos concretos trazidos ao conhecimento e possa realizar uma arbitragem de conflitos adequada e assertiva através dos aspectos trazidos na norma em seus arts. 19 a 21.

## **AVALIAÇÃO DA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA**

### **A análise e instrução processual na ocasião da elaboração da Resolução Normativa nº 18/2017**

75. A então RN-18/2017 começou a ser discutido nos autos do processo administrativo 50301.001515/2014-14.

76. Há época a questão da Análise de Impacto Regulatório (AIR) ainda não era tão madura não só na ANTAQ, mas nas outras Agências como um todo. Assim, foi sim realizada a instrução processual inclusive com participações sociais, mas a análise não seguiu o modelo estrito de AIR como hoje é praticado e até mesmo obrigatório, vide Decreto nº 10.411/2020, o qual traz os elementos que devem constar numa AIR:

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

- sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;
- identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;
- identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;
- identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;
- definição dos objetivos a serem alcançados;
- descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;
- exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;
- considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;
- mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;
- identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;
- comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e
- descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

77. Veremos que não estão dispostos todos esses elementos, em que pese a análise terido sim elementos de uma análise de impacto regulatório, considerando a maturidade regulatória há época. E m que pese tudo isso, a despeito de não haver obrigatoriedade na época, a avaliação foi estritamente fundamentada nas boas práticas e seguindo os preceitos de uma AIR.

78. Pode-se observar, a partir de extrações do processo (até porque ainda não existia o SEI - o processo era físico e está juntado digitalizado) que iniciou-se a instrução técnica com a elaboração de uma Nota Técnica - Nota Técnica 05/2015-GRM, fls. 155 do Volume I no processo



79. Ali se consigna que o processo teve início com a composição da ODSE nº 8812014- SFC, de 11 de julho de 2014, por meio da qual o Superintendente de Fiscalização e Coordenação - SFC, designa servidores da Unidade Regional do Rio de Janeiro - URERJ para a elaboração de proposta de Norma de Infrações da Navegação Marítima. Conforme registrado pelo coordenador do então grupo de trabalho às fls. 05, trata-se de resolução normativa aplicada à navegação marítima e de apoio, nos moldes do que representa a Resolução nº 3274-ANTAQ para os serviços portuários, que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelece infrações administrativas.

80. Foi trazida à baila questões atinentes à competência legal da Agência para regulamentar o tema prevista nos seguintes dispositivos da Lei nº 10.233/01:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário: (...)

II - regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

IV - elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores; (...)

XII - supervisionar a participação de empresas brasileiras e estrangeiras na navegação de longo curso, em cumprimento aos tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais dos quais o Brasil seja signatário;

Art. 28. A ANTT e a ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, adotarão as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei para as diferentes formas de outorga previstos nos arts. 13 e 14, visando a que: - a exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte se exerçam de forma adequada, satisfazendo as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, e modicidade nas tarifas;

Art. 32. As Agências acompanharão as atividades dos operadores estrangeiros que atuam no transporte internacional com o Brasil, visando a identificar práticas operacionais, legislações e procedimentos, adotados em outros países, que restrinjam ou conflitem com regulamentos e acordos internacionais firmados pelo Brasil.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, a Agência poderá solicitar esclarecimentos e informações e, ainda, notificar os agentes e representantes legais dos operadores que estejam sob análise.

§ 2º Identificada a existência de legislação, procedimento ou prática prejudiciais aos interesses nacionais, a Agência instruirá o processo respectivo e proporá, ou aplicará, conforme o caso, sanções, na forma prevista na legislação brasileira e nos regulamentos e acordos internacionais.

81. Na contextualização da Nota Técnica também é possível verificar que o intuito da proposta normativa era coibir práticas abusivas de mercado; estabelecer conceitos e parâmetros de serviços de transporte marítimo adequado; e reunir em um só diploma as infrações aplicáveis aos prestadores de serviços da navegação marítima e de apoio em decorrência da Norma de Outorga (Resolução nº 2510) e dos dispositivos das Normas de Afretamento (Resoluções nºs 2919, 2920, 2921 e 2922-ANTAQ) mantidos em vigor pela Resolução Normativa nº 01- ANTAQ.

82. No que tange à demurrage os principais apontamentos versavam sobre:

As práticas abusivas cometidas pelo armador frente ao usuário que até então no constavam em normas precedentes da ANTAQ, mas agora devidamente identificadas e caracterizadas, são: cobranças de valores abusivos a título de demurrage/detention de contêiner; falta de freetime mínimo na importação e exportação; ausência de divulgação prévia de taxas extra frete; (...)

83. Observa-se que já se começava a se delinear temáticas relacionadas à transparência, como é o caso da questão do free time e da constatação de ausência de divulgação prévia. Chegou também a ser ventilada a hipótese de estabelecer limite de valores cobrados de demurrage, fato que posteriormente não prosperou:

Outro ponto de destaque é aquele relativo à modicidade, porquanto é de suma importância a transmissão de informação transparente, correta e precisa por parte do armador, através de canais de comunicação acessíveis, que possibilite ao usuário conhecer previamente todos os serviços ofertados e riscos envolvidos, incluindo a composição detalhada dos correspondentes valores dos preços, fretes, taxas e sobretaxas. **Também é estabelecida a limitação da demurrage no combate a cobrança abusivas**, sendo vedada a publicidade enganosa, posto que os serviços devem ser prestados mediante o rigoroso cumprimento dos horários fixados para sua prestação, estabelecidos em contrato ou formalmente agendados entre os agentes envolvidos.

84. No corpo da Nota verifica-se também que foi discutida e trazida à análise a discussão envolvendo a natureza jurídica da cobrança, sendo que posteriormente esse quesito também não veio à tona quando da publicação da norma consubstanciada na RN-18. Ao final da referida Nota é apresentada a proposta de texto normativo propriamente dito, a qual contém uma justificativa técnica para cada dispositivo que se pretende aprovar. Também é possível se notar exposição de motivos no intuito de justificar a proposta.

85. No mesmo Volume do processo advém a NOTA TÉCNICA Nº 09-2015-GRM, cujas características a fazem se aproximar do formato que hoje é utilizado em uma AIR de acordo com o Decreto 10.411, tanto é que possui uma seção denominada de "objetivos" que seriam em síntese: *proteger os interesses dos usuários; garantir o cumprimento a padrões de serviço adequado; harmonizar os objetivos dos usuários e das empresas atuantes no setor, preservando-se o interesse público*. Outra seção se dispõe a apresentar as alternativas regulatórias e da respectiva escolha.

86. Sobre a demurrage temos:

A questão 4" refere-se à regulação de preços de valores cobrados por parte da ANTAQ a título de fretes, taxas e sobretaxas e demurrage/detention de contêiner. Foram estudadas as seguintes alternativas:

a) Não exercer regulação ou qualquer tipo de interferência;

b) Exercer a regulação de modo a ampliar o nível de transparência e previsibilidade de valores cobrados.

c) Limitação dos valores máximos que podem ser cobrados a título de demurrage/detention e número mínimo de dias de freetime.

(...)

Optou-se pela alternativa "b", no sentido de conferir maior nível de transparência e previsibilidade de valores cobrados. Assim, valores cobrados a título de frete, taxas e sobretaxas deverão ser previamente previstos em contrato (art. 18, III). No mesmo sentido, ocorrendo sobre-estadia de contêiner, o transportador marítimo deverá notificar o usuário, em um prazo de até 30 (trinta) dias após o término do prazo de livre estadia do contêiner (art. 20, II). Por fim, a previsão normativa que veda o repasse ao usuário de custos referentes à armazenagem adicional e outros serviços prestados às cargas (art. 20, IV) e ainda a vedação de cobrança de custos extras para o usuário em caso de supressão de escala, com o dever do transportador de entregar a carga no destino acordado (art. 20, V).

87. Ou seja, optou-se pelo corolário da liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição (art. 43, inciso II da Lei nº 10.233), cabendo, à ANTAQ, contudo, reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica. Inclusive, a justificativa para a não escolha da alternativa C reforça esse aspecto: *"Sobre a alternativa "c", especificamente o estabelecimento de número mínimo de free time de contêiner em 10 (dez) dias e de valor máximo da demurrage/detention de contêiner em 2 (duas) vezes o valor do contêiner, nota-se, dentre outros argumentos, que os impactos em aspectos sensíveis no funcionamento do mercado não foram avaliados, inclusive devido à multiplicidade de perfis de carga, tipos de contêiner, rotas, etc. 6 e até o momento, a dinâmica flexível da economia de mercado sem fixação de valores teto parece se mostrar a mais adequada. Ademais, o estabelecimento desses parâmetros podem incentivar o mau usuário à adoção da prática de retenção do contêiner, prejudicando toda a cadeia logística."* (fl.240).

88. Também consigna-se neste relatório que apesar de faltarem alguns elementos do que se considera uma AIR pelo Decreto 10.411/2020, o procedimento foi colocado em participação social, tendo inclusive havido mais do que uma Audiência e Consulta públicas, bem como reuniões setoriais e extensa análise das contribuições recebidas ao longo de todo o processo, confirmando assim a sua total legitimidade perante o mercado e à sociedade em geral, fato que pode ser confirmado em toda a extensão do Volume II digitalizado.

89. Após outros trâmites de praxe, a norma foi aprovada na forma do documento SEI 0405919 ao final do ano de 2017. Posteriormente a RN-18 passou por processo de revisão (para ajustes pontuais) e passou, após o advento do Decreto 10.139 a ser chamada de Resolução-ANTAQ nº 62 de 2021. No que tange à questão da sobrestadia de contêiner não houve nenhuma alteração, tanto material quanto de cunho formal em comparação à RN-18.

90. Importante consignar aqui que na ocasião da elaboração das análises que finalmente culminaram na edição da RN-18 não foram criadas seções no que tange a estratégias de implementação e de monitoramento da intervenção regulatória quanto à sua execução como é feito hoje em dia. Nesse sentido não se criaram métodos e/ou indicadores que pudessem balizar matematicamente e mensurar a sua execução ao longo do tempo.

91. Segundo o Guia de AIR "mais do que informar, é importante a criação de uma estrutura de acompanhamento das metas definidas para a resolução do problema regulatório. Esse monitoramento será vital para a verificação sistemática da norma, que é a Avaliação do Resultado Regulatório (ARR)."

92. Ou seja, de certa forma resta prejudicado o monitoramento da parte da norma em apreço haja vista não ter sido estipulado indicador e parâmetros de monitoramento na ocasião da elaboração da RN-18, até porque há época não eram utilizados (e nem havia regulamentação) sobre um modelo padrão de AIR, tendo, portanto, alguns aspectos sendo realizados fora dos moldes do que hoje se entende como AIR "stricto sensu".

93. De toda sorte, não se vislumbra oportuno tampouco necessário que seja recomendado nova feitura de AIR para a atual Resolução nº 62 por entender que a mesma encontra total respaldo no mercado, legitimidade e até mesmo servir de exemplo para normas em outros países, sem prejuízo, obviamente, do contínuo processo de aprimoramento que qualquer normatização merece passar.

### **O modelo lógico**

94. De toda sorte, e até como recomendação do Guia de ARR do Governo Federal, segue-se com a construção do "modelo lógico" que embasou a feitura da norma em apreço. Nota-se que este modelo não foi construído na ocasião da feitura da então RN-18, tendo sido desenvolvido especialmente para este relatório com o objetivo de trazer à luz as principais premissas que embasaram e motivaram a edição normativa.

95. A teoria da regulação é uma das bases para a avaliação dos resultados da intervenção, porque é ela que descreve o caminho esperado entre a regulação e os resultados. A descrição da regulação e seus objetivos reconstrói a lógica, ou teoria, que fundamentou a regulação. Assim, enquanto a AIR parte da identificação do problema regulatório – ou da situação-problema – a avaliação de resultado regulatório começa com a descrição da regulação e dos seus objetivos.

96. O caminho percorrido da intervenção aos resultados é, muitas vezes, apresentado de forma pouco clara nos documentos que embasaram a decisão, especialmente nos casos em que não foi conduzida uma AIR antes da ação. Há diferentes tipos e conceitos para a teoria da regulação, sendo os mais comuns: "teoria da mudança", "modelo lógico" e "mapa causal da regulação". Apesar de diferentes, a ideia subjacente é a mesma: descrever, em um passo a passo sequencial, o caminho percorrido da regulação até a obtenção dos resultados esperados.

97. Dessa maneira, entende-se que a ARR estará mais concentrada nas repercussões da norma, sem descartar outras etapas caso seja factível promover a avaliação, com a obtenção de dados. O modelo lógico apresentado a seguir foi elaborado com objetivo de clarificar os objetivos, as atividades desenvolvidas pela ANTAQ e os resultados que se almejavam alcançar, portanto, esse modelo lógico poderia representar o atual status da Resolução 62, com base nos diversos documentos que foram produzidos em sua defesa.

Figura 2 (Modelo Lógico da Res 62. Levantamento inicial)

## Norma de direitos e deveres dos usuários

**Objetivo:** Estabelecer as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, ampliando a transparência e a previsibilidade nas relações, mitigando a assimetria de informação e definir critérios de serviço adequado

**público-alvo:** empresas de navegação marítima e de apoio, agentes intermediários e usuários do serviço.

**Contexto:** a norma atende todo o território nacional, atingindo o rol das empresas reguladas. Visa sanar/mitigar a assimetria existente nas relações entre prestadores e tomadores do serviço, estabelecendo critérios de serviço adequado bem como infrações, propiciando a efetividade na prestação dos serviços de navegação marítima e de apoio à sociedade.

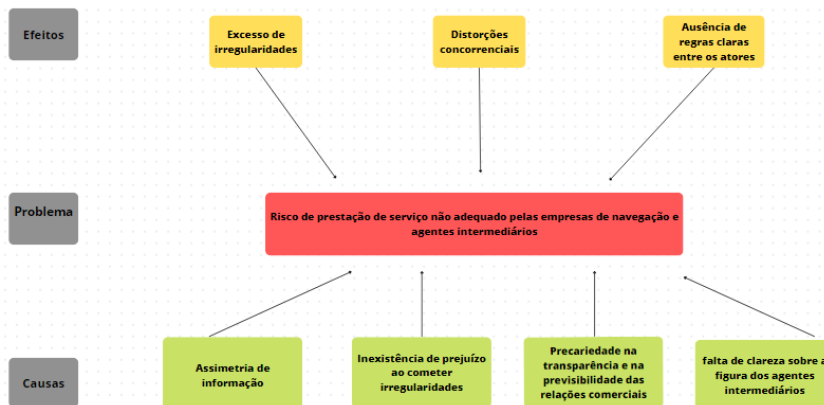


Fonte: elaboração própria

98. Ademais, não foi realizada uma árvore de problema na época da proposta da norma e julga-se pertinente destacar aqui no intuito de melhor ilustrar a questão, trazendo maior clareza a toda a discussão.

99. Portanto, inferindo-se o que foi discutido há época este relatório se propôs a construí-la, conforme figura abaixo:

Figura 3



Fonte: elaboração própria

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

#### Casos concretos

100. Nesta seção, julga-se de extrema relevância analisar o teor de algumas demandas que

foram analisadas pela área de regulação acerca de processos envolvendo de alguma forma a questão da sobre-estadia/demurrage de contêineres.

101. Para tanto, foi realizada consulta aos processos que já tramitaram nesta setorial e que de alguma forma contém relevância e podem trazer à tona quais seriam aquelas reclamações mais recorrentes sobre o tema.

102. Verifica-se que muitos casos chegaram à GRN como pedido de subsídios da Procuradoria Federal Junto à ANTAQ na defesa da autarquia em processos judiciais envolvendo disputa na cobrança dos valores. Ou seja, são processos que envolvem uma lide entre usuários e transportadores, reclamando sobretudo a abusividade na cobrança por parte dos prestadores de serviço.

103. De forma sucinta, as conclusões da área técnica vão no sentido de dizer que:

- a sobre-estadia é regulada pela ANTAQ na seção III, capítulo V da RN 18 - ANTAQ;
- as possíveis abusividades são apuradas pela ANTAQ nos casos concretos;
- é incorreto identificar abusividade a partir de comparações com o valor de aquisição de contêineres usados;
- o processo nº 50300.010899/2020-14 tem como objetivo aperfeiçoar a regulação outrora existente.

104. Assim, busca-se demonstrar que a Agência não é omissa na regulamentação do tema, que inclusive passou por complexo estudo e robusta participação social, conforme demonstrado no âmbito do processo 50301.001515/2014-14.

105. Também percebe-se que a ANTAQ pauta sua apuração na análise dos casos concretos e com a devida comprovação de materialidade e autoria de suposta infração.

106. Observa-se que não é correto analisar a suposta abusividade tendo como parâmetro o preço de uma unidade de carga usada visto que os prejuízos arcados pelo transportador são muito mais complexos de serem mensurados e que o desbalanceamento na cadeia logística não deve ser ignorado.

107. Ademais, observa-se que o foco dos pedidos de defesa desses processos gira, em torno de reclamações dos valores cobrados, os quais seriam exorbitantes na visão dos usuários. E neste caso, a celeuma está sendo tratada como já dito no bojo do processo 50300.010899/2020-14, cujo foco é a metodologia para determinar abusividades na cobrança.▣

#### **Dados dos Relatórios de Ouvidoria (2015 a 2021):**

108. A seguir são apresentados dados extraídos dos relatórios de Ouvidoria produzidos ano a ano e que estão publicados no Portal da ANTAQ na internet pelo endereço: [https://www.gov.br/antag/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria](https://www.gov.br/antag/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria)

109. Os dados extraídos são dos anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, com o recorte dos gráficos apresentando os assuntos mais demandados pela sociedade para os respectivos anos e que são apresentados abaixo em ordem cronológica. Ao final das figuras serão tecidas interpretações acerca dos dados.

Figura 4

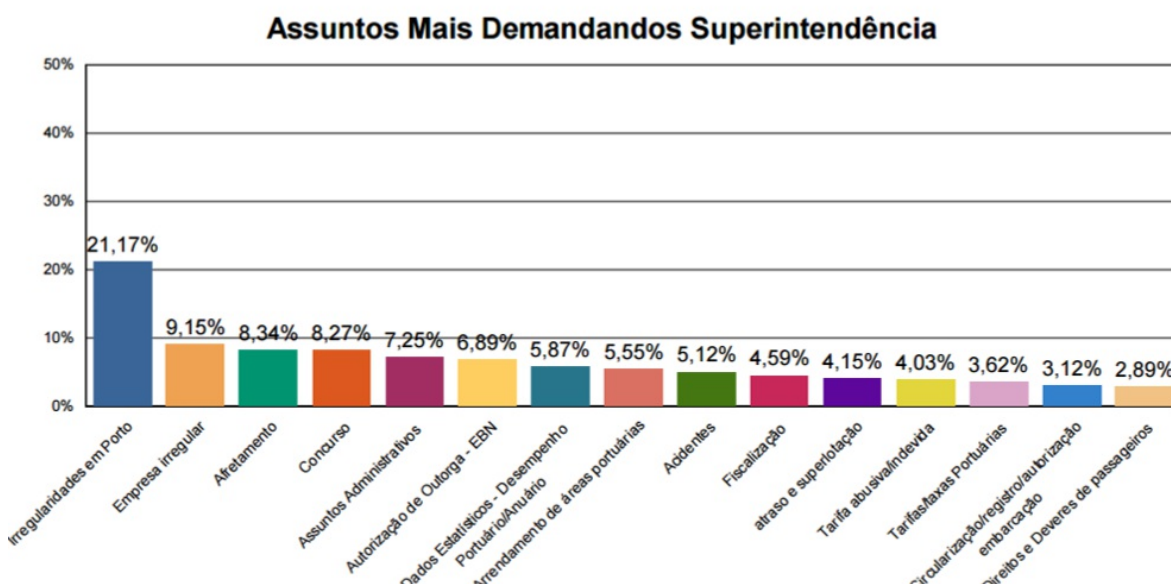
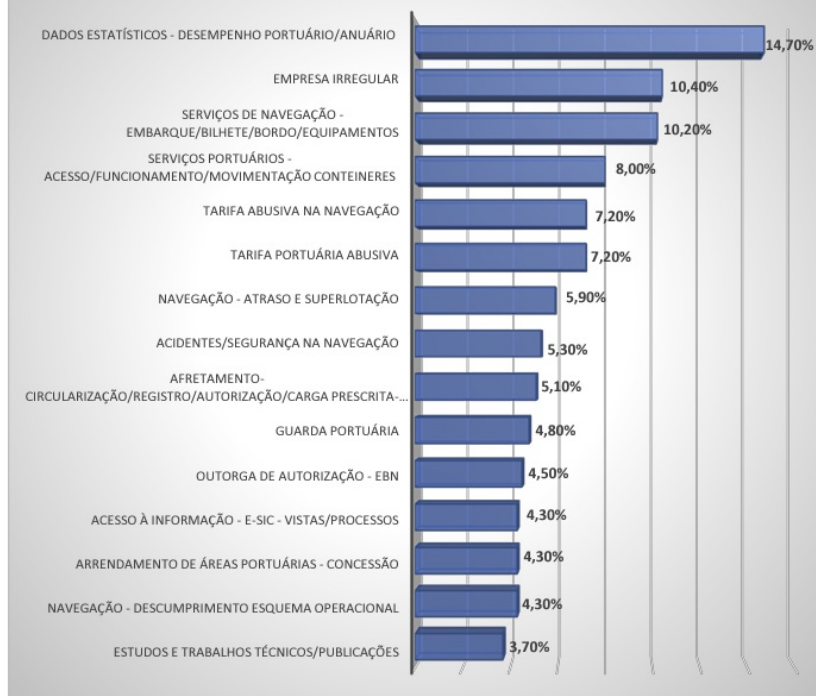


Figura 5

Fonte: Relatório de Ouvidoria 2015

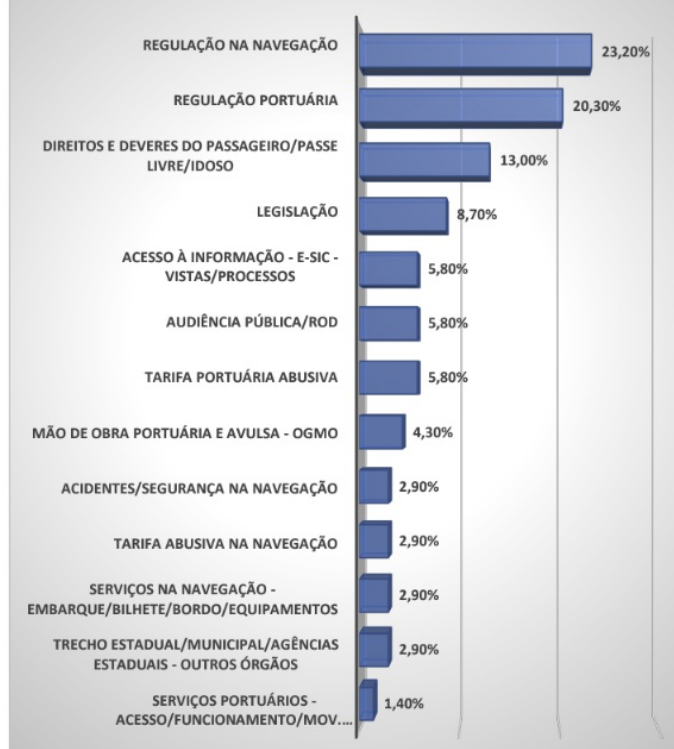
## RELATÓRIO ANUAL OUVIDORIA - 2016 ASSUNTOS MAIS DEMANDADOS - ANTAQ



Fonte: relatório de Ouvidoria 2016

Figura 6

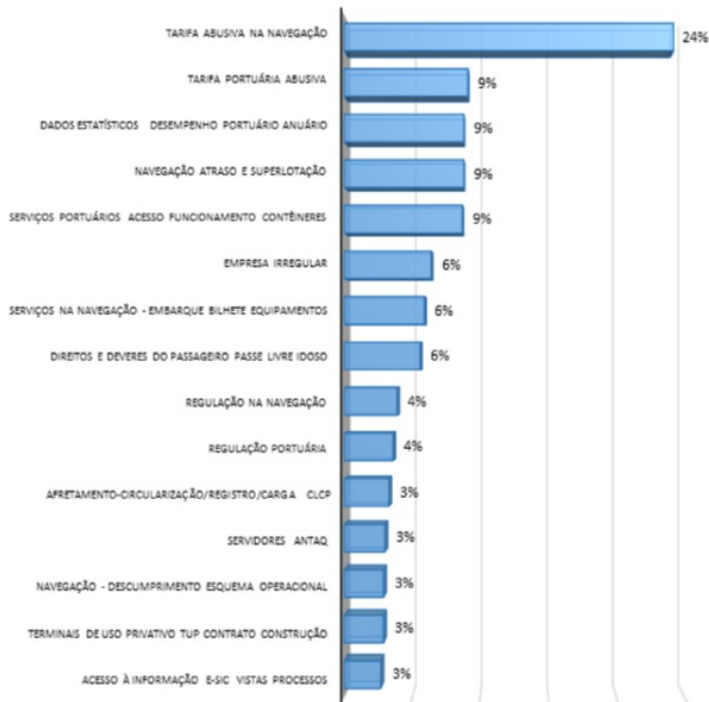
## Relatório Anual Ouvidoria - 2017 Assuntos mais demandados - SRG



Fonte: relatório de Ouvidoria 2017

Figura 7

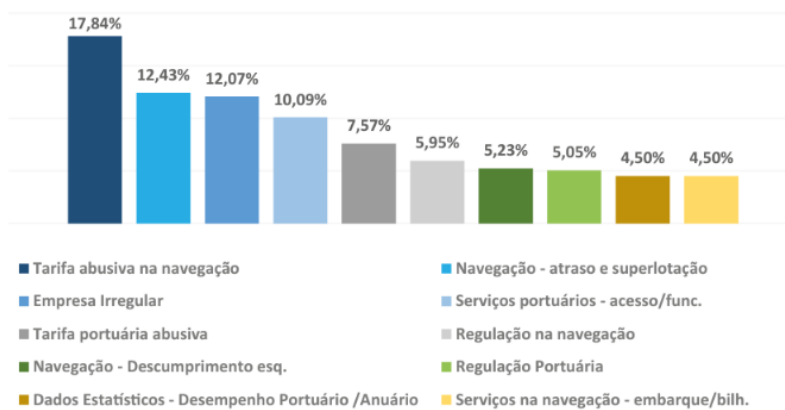
**Gráfico nº 11 - Assuntos mais demandados da ANTAQ**



Fonte: relatório de Ouvidoria 2018

Figura 8

**Assuntos Mais Demandados**



Fonte Relatório de Ouvidoria 2019

Figura 9

**TAGS - Assuntos mais demandados - % Ano 2020**



Fonte: relatório de Ouvidoria 2020

Figura 10

1.5. TAGS - Assuntos mais demandados

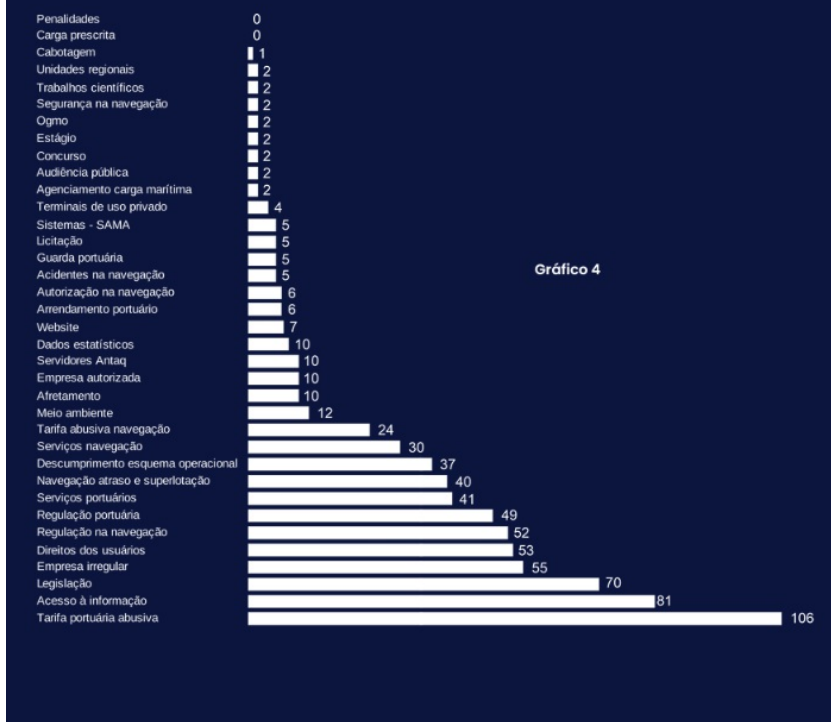


Gráfico 4

Fonte: Relatório de Ouvidoria 2021

110. É possível verificar num primeiro momento que nos anos de 2015, 2016 e 2017 as reclamações envolvendo o termo "tarifa abusiva na navegação" tinham respectivamente percentual de 4,03% , 7,20% e 2,90%. Apesar de estar inserido mais tipos de reclamação dentro do gênero "tarifa abusiva na navegação" é uma comportamento que aponta para um número relativamente pequeno de reclamações dentro deste universo. E vejamos o recorte: nesses 3 anos analisados a RN-18 ainda não havia sido publicada.

111. Continuando a interpretação, vemos que no ano de 2018 o termo "tarifa abusiva na navegação" teve um substancial aumento percentual dentro dos temas encaminhados à Ouvidoria figurando inclusive com a primeira colocação no ranking divulgado no relatório para o ano em apreço. Isto se deve, com toda a certeza, da entrada em vigor da RN-18 no final do ano de 2017 com os reflexos sentidos no relatório de Ouvidoria do ano de 2018. Pode-se vislumbrar que com a recente normatização os usuários se sentiram empoderados e encorajados a realizar denúncias, visto que agora eles tinham dispositivos positivados em norma e mecanismos para recorrer à Agência no que tange à análise destas reclamações/denúncias.

112. O relatório de 2018 também faz importante constatação lembrando que em 2019 houve a greve de caminhoneiros, o que com certeza ensejou o envio de grande número de reclamação referente ao tema de sobre-estadia, haja vista a RN-18/2017 trazer dispositivo que dispõe sobre casos de interrupção da contagem do prazo de free time, justamente a situação típica de uma greve.

113. Para o ano de 2019, o percentual continuou elevado em comparação a outros assuntos (17,84%) dando a entender que o mercado já estava se adaptando e se habituando a denunciar supostas abusividades à luz da RN-18/17.

114. Os anos de 2020 e de 2021 já apresentam comportamento diferente. Não é possível afirmar categoricamente, mas com o passar do tempo de uma norma no mercado é comum que os atores se acomodem (no sentido de positivo da acepção) indo na direção do comportamento esperado e objetivado pela regulamentação. Ou seja, é muito provável que o mercado tenha sido "educado" pela RN-18/17 e que os transportadores tenham aprimorado suas práticas no sentido de incremento da transparência perante os usuários dos serviços, fazendo com o que o número de demandas encaminhadas à Ouvidoria desta Agência tenha tido esse considerável diminuição em relação aos 2 primeiros anos após a a entrada em vigor da norma.

**Dados específicos encaminhados pela Ouvidoria da Agência**

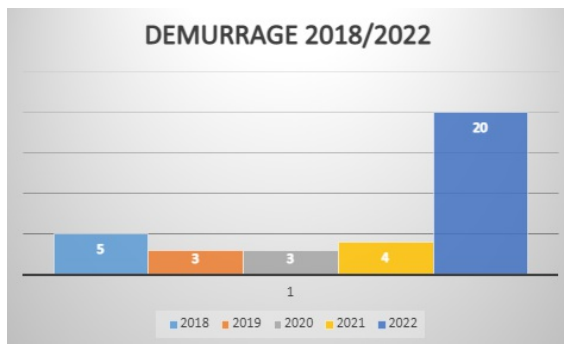
115. Fazendo recorte mais específico, a Ouvidoria desta Agência encaminhou levantamento acerca das demandas envolvendo o termo "tarifa abusiva na navegação" que é como se baseia a estrutura de assuntos geridos pela respectiva área da Agência.

116. Porém, o termo pesquisado pode envolver tanto questões atinentes à demurrage/detention/sobre-estadia de contêiner como também casos envolvendo à navegação interior, pois o termo "navegação" traz embutido tanto casos de navegação marítima como também da navegação interior. Ademais, a pesquisa encaminhada pela Ouvidoria incluiu em seu bojo demandas atinentes à "tarifa portuária abusiva", que basicamente podem incluir casos de armazenagem adicional na instalação portuária, o que não é o foco deste trabalho. Portanto, foi realizado um filtro para que fosse dado recorte estatístico de casos que efetivamente envolvessem reclamações e denúncias exclusivamente acerca da sobre-estadia de contêiner.

117. Ou seja, dentro do universo "tarifa de navegação abusiva" consegue-se verificar a especificidade envolvendo os casos objeto deste relatório.

Figura 11

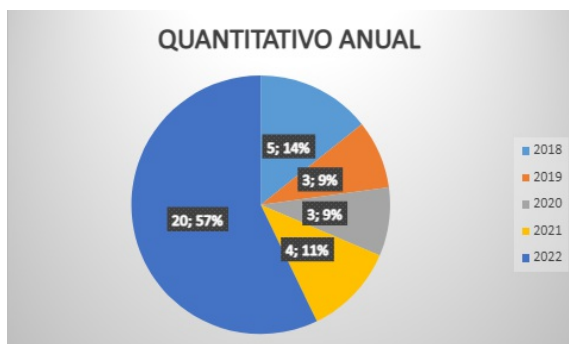




118. Do universo de demandas encaminhadas totalizou-se 94 com o filtro de "tarifa abusiva da navegação". Porém, 35 deles eram efetivamente acerca de denúncias e reclamações envolvendo os termos *demurrage/detention/sobre-estadia* de contêiner. Os dados enviados se referem aos anos de 2018 a 2022. A própria Ouvidoria consignou que não dispõe de dados anteriores a 2018.

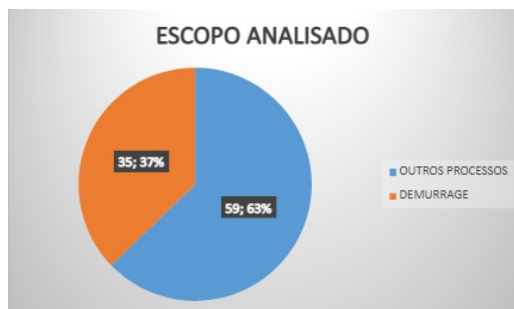
119. A próxima figura demonstra, para os anos em referência, não apenas a quantidade absoluta de demandas aderentes ao filtro como também ilustra o percentual dentro do universo de "tarifas abusivas na navegação", conforme abaixo:

Figura 12



120. Por fim, de todo o escopo analisado para o período em apreço temos a seguinte informação:

Figura 13



121. Ou seja, dentro do lapso temporal de 2018 a 2022, 37% dos casos são efetivamente de demandas que versam sobre alguma questão atinente à *demurrage*. Mais do que realizar uma análise conclusiva e taxativa os dados aqui se consideram de grande relevância como linha de base e para que com a contínua avaliação e monitoramento se consiga formar juízo de valor assertivo. Esses dados de ouvidoria, não só a consolidação advinda dos relatórios anuais, como também o recorte dos termos envolvendo demurrage são as matérias-primas que devem compor a massa de dados utilizadas nos indicadores recomendados no item 140 deste Relatório.

#### **Exemplos da transparência e publicidade dadas pelas empresas**

122. Aqui busca-se de forma amostral e por consulta aos sites das principais empresas demonstrar o cumprimento quanto ao dever de transparência para com os usuários sobre questões que envolvem a sobre-estadia de contêiner. Importante ressaltar que a normatização desta ANTAQ, muito embora especifique o dever de transparência e previsibilidade não estipula o que ou qual a forma que devem estar dispostas estas informações ao público em geral. E não poderia ser diferente, sob o risco de uma desarrazoada intervenção no modus operandi das empresas.

123. Ademais, entende-se que não seria adequado analisar como essas informações são publicizadas em sua minúcia, a dizer: como devem estar dispostas, conteúdo mínimo, etc. Ou seja, não se vislumbra que seja cobrado um padrão no fornecimento destas informações. A seguir, mostra-se a tela do website das empresas com o intuito não só de demonstrar a devida publicidade, mas também para ilustrar o modo como estão dispostas. Entendemos que informações pormenorizadas devem ser solicitadas pelos próprios usuários perante às empresas de navegação assim como qualquer relação comercial que se estabeleça eivada do princípio da livre iniciativa.



Tarifas de Demurrage e Detention

As taxas de Detention & Demurrage serão aplicáveis a remessas em que os clientes excederem o tempo livre padrão aplicável tanto nos ciclos de importação quanto de exportação.

**Demurrage** : Esta taxa será cobrada quando o Cliente mantiver o equipamento CMA CGM dentro do terminal por mais tempo do que os dias livres acordados e é aplicável a todos os contêineres que permanecerem no terminal por mais tempo do que o tempo livre acordado.

**Detenção** : As taxas de detenção serão cobradas quando o Cliente mantiver o equipamento CMA CGM fora do terminal por mais tempo do que o tempo livre acordado - é aplicável durante todo o período de posse do(s) contêiner(es) CMA CGM sob sua custódia e até seu retorno seguro para CMA CGM.

As taxas e os termos e condições de tempo livre, Detention & Demurrage variam de um país para outro; consulte as tarifas específicas de cada país para obter informações específicas. Em caso de cancelamento de reserva, não se aplica tempo livre.

O comerciante deve ter desembarço aduaneiro e é responsável pelo desembarço aduaneiro. Atrasos na realização do desembarço aduaneiro são de responsabilidade do comerciante, conforme termos e condições da CMA CGM BL nº 26.

Para mais informações sobre definições, condições padrão e gerais obrigatórias aplicáveis a Demurrage & Detention, acesse nossos termos gerais abaixo e cada tarifa específica de cada país:

[Termos gerais](#)

[Guia de Informações de D&D dos Estados Unidos](#)



Figura 15

COSCO SHIPPING Lines (Brasil)  
中远海运集运 (巴西)

São Paulo, 15th March, 2019

Standard of Demurrage in Brazil

Kindly note below the revised Tariffs for Demurrage to be considered from 15th March, 2019

ALL LINES – FOR IMPORT CARGO

• For Dry van containers:

	20'GP/HQ	40'GP/HQ
1-10	FREE	FREE
11-19	USD 40,00	USD 80,00
Thereafter	USD 60,00	USD 100,00

• For Open Top / Flat Rack / Plataforma containers:

	20'OT/FL/PL	40'OT/FL/PL
1-10	FREE	FREE
11-19	USD 65,00	USD 130,00
Thereafter	USD 100,00	USD 180,00

Figura 16



Export Demurrage combined with Detention (MHO)

Effective date: October 1, 2021  
Expiry date: Until further notice  
Publishing Date: minimum 30 days notice

MHO

Period	Dry containers		Special containers		Reefer containers		
	20'	40'	20'	40'	20'	40'	
Calendar Days	USD per Day	Calendar Days	USD per Day	Calendar Days	USD per Day	Calendar Days	USD per Day
Free time	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Thereafter	\$ 55,00	\$ 105,00	\$ 83,00	\$ 143,00	\$ 154,00	\$ 297,00	

Remarks:

- Applicable for all ports in Brazil - Import (Dem./Det. combined)
- For Empty containers with no booking utilization and returned to HL Depot, no free time is applicable, days will be charged currently
- All charges in US dollars and days considering calendar days, unless otherwise specified.
- Special containers including Flat Rack, Open Top, Platform, Tank, Hard Top containers and non-general purpose/refrigerated units described on HL's website <https://www.hapag-lyd.com/en/products/reefer-container/container-type-groups.html>

Export Demurrage combined with Detention (MHO)

Figura 17

**Demurrage (Hamburg Süd and Aliança)**

Free time - DEEP SEA

Our free time is 5 running days for dry, special or reefer containers.

Import Demurrage tariffs (in US\$) - DEEP SEA - The new tariff, valid for all deep sea services (including Mercosul), will be in effect from December 6th 2020 based on Bill of Lading date.

Calculation Period (*)	Equipment type - Dry			
	Dry 20'	Dry/HC 40'	Special 20'(**)	Special 40'(**)
Daily tariffs (in US\$)				
from 1st to 5th day	Free	Free	Free	Free
from 6th to 10th day	35	70	55	110
from 11th to 15th day	50	95	70	150
as from 16th day (until redelivery)	75	140	90	195

Figura 18

para evitar atrasos em suas solicitações. Durante esse período, também disponibilizamos formas alternativas de contatos e casos de e-mail. Pedimos que você não envie lembretes, pois esses e-mails extras de entrada estão causando mais atrasos. Também pedimos que, se preferir ligar e processar o pagamento por telefone, seja paciente, pois nossa equipe está trabalhando o mais rápido possível para atender suas ligações.

Nos esforços para melhor atendê-lo, destacamos ferramentas úteis disponíveis para uso 24 horas por dia, 7 dias por semana no Maersk.com.

**Detalhes e encargos sobre sobrestadia e detenção no último dia livre**

Por favor, revise o [guia](#) abaixo para acessar os detalhes de sobrestadia e detenção online.

A demurrage e a detenção podem ser visualizadas pelo conhecimento de embarque. A página de detalhes de cobrança e tempo livre refletirá todos os contêineres associados a um conhecimento de embarque, a quantidade de tempo livre fornecido por contêiner e o último dia livre.

Figura 19

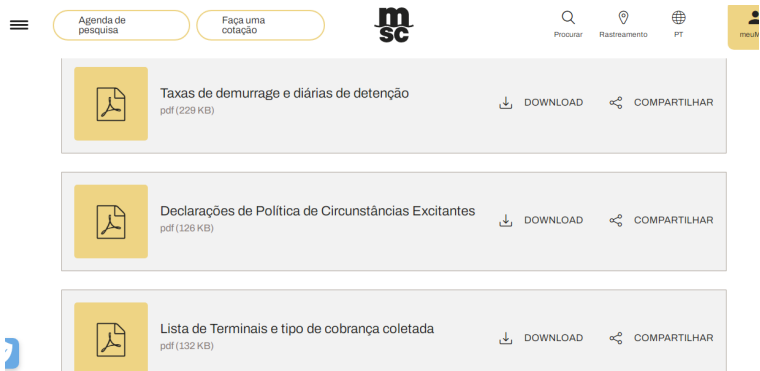


Figura 20



**Processos da fiscalização**

124. Para enriquecer este relatório e trazer maior quantidade de dados foi solicitado apoio à equipe de fiscalização no sentido de serem extraídos das bases os processos encontrados relacionados ao assunto "sobre-estadia" e "demurrage. O critério de escolha foi a existência do enquadramento no art. 30, I, da antiga RN 18:

Art. 30. Constituem infrações administrativas de natureza média:

- I - cobrar valor de sobre-estadia de contêiner referente ao prazo de livre estadia: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

125. Frisa-se que a resolução mais nova (Res. 62) ainda não foi utilizada. Outrossim, os processos com "Aguardando..." encontram-se em tramitação. O processo "Não Submetido" ainda está com a fiscalização, com auto de infração já lavrado.

Tabela 1

Processo	Início do processo	Situação
50300.012189/2018-12	11/07/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.012190/2018-39	11/07/2018	Recurso deliberado - SFC Multa
50300.012191/2018-83	11/07/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.012192/2018-28	11/07/2018	Deliberado - GFN Advertência
50300.012284/2018-16	12/07/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.012289/2018-31	12/07/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.012647/2018-13	19/07/2018	Deliberado - GFN Arquivar
50300.012832/2018-08	24/07/2018	Recurso deliberado - Diretoria Advertência
50300.012834/2018-99	24/07/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.013069/2018-24	30/07/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.013239/2018-01/08/2018	01/08/2018	Deliberado - GFN

71	01/08/2018	Arquivar
50300.013243/2018-39	01/08/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.013600/2018-69	07/08/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.013624/2018-18	07/08/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.014609/2018-97	24/08/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.014939/2018-82	29/08/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.015079/2018-02	31/08/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.016399/2018-71	21/09/2018	Aguardando deliberação de recurso - SFC
50300.016819/2018-10	28/09/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.018147/2018-87	17/10/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.018537/2018-57	23/10/2018	Arquivado sem irregularidade
50300.018752/2018-58	26/10/2018	Deliberado - GFN Advertência
50300.000729/2019-98	15/01/2019	Aguardando deliberação de recurso - SFC
50300.003575/2019-96	01/03/2019	Arquivado sem irregularidade
50300.008148/2019-02	16/05/2019	Arquivado sem irregularidade
50300.008903/2019-41	29/05/2019	Arquivado sem irregularidade
50300.012831/2020-70	17/07/2020	Aguardando deliberação - GFN
50300.001547/2021-59	25/01/2021	Aguardando deliberação - GFN
50300.002109/2021-16	03/02/2021	Aguardando deliberação - GFN
50300.003978/2021-50	01/03/2021	Aguardando deliberação - GFN
50300.009227/2021-47	17/05/2021	Aguardando deliberação - GFN
50300.009752/2021-62	25/05/2021	Aguardando deliberação - GFN
50300.010604/2021-91	09/06/2021	Aguardando deliberação - GFN
50300.003584/2022-82	03/03/2022	Aguardando análise - Chefe
50300.003586/2022-71	03/03/2022	Não Submetido

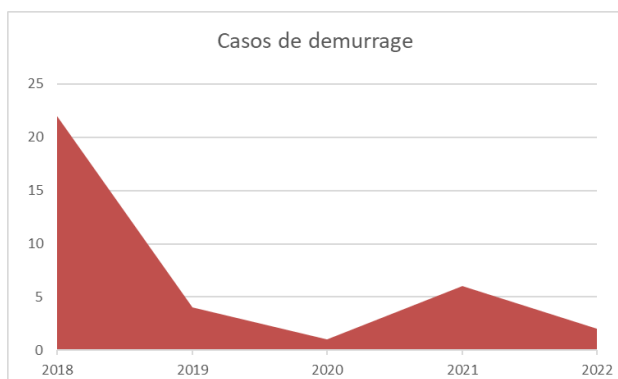
126. Observa-se um total de 35 casos envolvendo a questão de acordo com a busca realizada por aquela setorial. (anos de 2018 até 2022).

127. Interessante que aqui percebe-se certa tendência similar ao constatado nos processos de ouvidoria. Em que pese não haver dados antes de 2018 (quando ainda não existia norma), observa-se que logo no ano seguinte à publicação da norma, ou seja, em 2018, houve uma "explosão de casos", com grande viés de queda nos anos seguintes. Assim, infere-se que havia uma demanda reprimida do mercado antes da edição da regulamentação. Com a assimetria de informação mitigada, os usuários se sentiram encorajados à encaminhar demandas que em alguns casos viraram processos administrativos apurados pela fiscalização.

128. Observa-se também que uma diminuta quantidade realmente culminou com penalidades por parte desta Agência, sendo portanto denúncias que não lograram êxito ou no cometimento da infração em si, ou na dificuldade de comprovação da autoria e materialidade. Por conseguinte é possível concluir que não há uma quantidade relevante de prestadores de serviço cometendo abusos à luz da RN-18/Res. 62. Tanto a quantidade de processos em si não é numericamente relevante, quanto a infração cometida propriamente dita é menor ainda. Parece, então que a norma vem cumprindo com seu objeto, mormente no quesito aumento da transparência e da previsibilidade das relações comerciais.

129. Assim, aqui logo abaixo, a fim de facilitar a visualização, segue a representação gráfica do comportamento dos casos de fiscalização alvo da tabela 1 (anos de 2018 até 2022):

Figura 21



Elaboração própria

130. Para qualificar ainda mais todos esses achados e no sentido de proporcionar canais de comunicação dos usuários com a ANTAQ, importa ressaltar que é disponibilizado aos usuários enviar informações/denúncias/reclamações de diversas formas.

- Canal de Ouvidoria/Fala.BR; (atua como canal de acesso direto e permanente do cidadão, intermediando e estreitando seu contato com a ANTAQ, por meio do qual poderá encaminhar reclamações, denúncias, sugestões ou elogios aos serviços prestados pela ANTAQ ou a atuação de seus agentes.)
- Peticionamento Eletrônico no SEI; (é outro canal de contato/manifestação da sociedade com a Agência. Através do SEI – Sistema Eletrônico de Informações é possível peticionar documentos e pedidos de esclarecimentos, os quais serão analisados pelas áreas responsáveis.)
- Encaminhamento às Unidades e Gerências Regionais da ANTAQ espalhadas pelo Brasil. (espalhadas pelo Brasil também podem servir de elo entre os usuários e a ANTAQ, uma vez que as unidades podem receber diretamente as denúncias.)

131. Por fim, é importante enfatizar que se enxergam claros benefícios da intervenção regulatória analisada haja vista ir ao encontro do aumento da transparência, mitigação da assimetria de informação e como consequência derradeira contribuir para um maior balanceamento da cadeia logística uma vez que estabelece regras claras para que o mercado, dentro da sua liberdade, consiga atingir maior eficiência, que aliás é um dos princípios estabelecidos de serviço adequado na RN-18/2017.

132. Então, parece que a normatização está indo neste sentido, não só pela percepção geral do mercado (a partir das naturais interlocuções existentes) como também dos dados apresentados: Transparência das empresas em seus portais, dados dos relatórios de Ouvidoria, dados dos processos de fiscalização, etc.

#### **O projeto da Cartilha**

133. Aliás, para reforçar esta questão da mitigação da assimetria de informação, destaca-se que outro projeto está em vias de finalização e aprovação da diretoria colegiada e converge neste sentido, contribuindo ainda mais para a eficiência do mercado. Trata-se da cartilha que tem por objetivo esclarecer aspectos envolvendo a cobrança de taxas e sobretaxas.

134. Referida iniciativa se derivou dos desdobramentos do tema 2.3 da Agenda Regulatória da ANTAQ do biênio 20/21 no bojo do processo 50300.010900/2020-19, consoante **Acórdão 57/2022**:

Acórdão Nº 57-2022-ANTAQ:

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os Diretores da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, reunidos para a 515ª Reunião Ordinária da Diretoria Colegiada, realizada entre 17 e 19/01/2022, ante as razões expostas pelo Relator, em:

I - aprovar o Relatório de AIR nº 7 (SEI nº 1458244), que concluiu pela dispensa da edição de um ato de caráter normativo para que a opção regulatória escolhida seja implementada pelas setoriais competentes;

II - elaborar cartilha de caráter educativo voltada aos usuários em conjunto com a intensificação de ações fiscalizatórias, no sentido de verificação da transparência estabelecida pela Resolução ANTAQ nº 7.586, de 2020; e

III - dar por concluído o Eixo 2.3 - Aprimorar a transparência na cobrança dos valores extra-frete e sobretaxas do transporte marítimo, da Agenda Regulatória da ANTAQ - Biênio 2020/2021.

135. Assim, muito embora não se trata de uma cartilha que aborda exclusivamente a sobre-estadia, engloba diversos aspectos que se aplicam a referida cobrança, que no fim das contas não deixa de ser uma taxa cobrada pelos transportadores marítimos.

136. **A cartilha traz insights importantes, reiterando toda a questão dos direitos e deveres elencados na RN-18 e apresentando remédios com os quais usuário pode recorrer quando se sentir prejudicado de alguma forma nas relações comerciais. Ou seja, a cartilha está em linha com tudo que se expôs até aqui na direção do incremento da transparência e da previsibilidade propostos lá atrás quando se publicou a RN-18/2017.**

#### **SÍNTESE CONCLUSIVA, DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES**

137. Por todo o exposto considera-se que a intervenção regulatória avaliada (RN-18/2017, atual Resolução-ANTAQ nº 62 de 2021) especificamente no que tange aos aspectos regulamentados de sobre-estadia de contêiner não necessitariam no presente momento passar por processo de revisão ou revogação normativas, ao passo que se recomenda que seja dada **continuidade** à regulamentação atualmente existente.

138. Destarte, entende-se que esta Avaliação do Resultado Regulatório (que inclusive conta com ineditismo nesta Agência), como ferramenta importante que compõe o ciclo regulatório demonstrou a coerência da norma com as demandas do mercado, a dizer:

- Contextualizou a questão da sobre-estadia, clarificando seus conceitos;
- Apresentou o histórico e o "porquê" de estar se realizando esta avaliação, com o enfoque na temática;
- Buscou-se avaliar a racionalidade da norma no que tange à sobre-estadia, objetivando-se avaliar, a partir do problema regulatório previamente identificado os possíveis impactos das opções de ação que foram adotados para se mensurar o alcance dos objetivos pretendidos;
- Resgatou-se os elementos de AIR quando da elaboração da proposta que culminou na aprovação da RN - 18 de 2017;
- Foram apresentados alguns achados a partir do estudo elaborado pela GDE, o que reafirma o compromisso desta Casa Reguladora em estar constantemente aprimorando sua regulação, em linha com o conceito de boas práticas e regulação assertiva;
- O curso da ação do tema 2.2 da Agenda 20/21, com enfoque do tema em elaborar metodologia para determinar abusividade na cobrança de sobre-estadia de contêineres;
- Ressaltou-se o importante papel que a área técnica realiza ao prover à PFA/ANTAQ em relação aos processos judiciais envolvendo questionamentos sobre demurrage, em que pese a grande maioria dos casos versar sobre reclamações de supostas abusividades nos valores cobrados;
- Analisou-se e interpretou-se informações relevantes advindas tanto dos relatórios produzidos anualmente pela Ouvidoria da Agência, como também foram expressos casos envolvendo processos de fiscalização que tramitaram e/ou ainda tramitam na fiscalização;
- Foram ilustrados exemplos de como as empresas de navegação divulgam as informações sobre demurrage em seus portais na internet;
- Rememorou-se um último aspecto que se encontra em linha com toda a discussão e converge para a cultura do aumento da transparência e previsibilidade das relações (Cartilha), enaltecendo ainda que esta Autarquia possui mecanismos e canais de acesso para que o usuário lance mão dos seus direitos e deveres perante os prestadores de serviço.

**Recomendações técnicas**

139. A seguir, apresenta-se a estruturação das recomendações técnicas finais para aprimoramento da intervenção regulatória em tela:

Tabela 2

Ação	Recomendação
<b>Continuidade/manutenção</b>	Recomenda-se a manutenção da Resolução-ANTAQ n° 62 de 2021 nos termos como hoje está editada, dando destaque apenas para a parte analisada que versa sobre a regulamentação de sobre-estadia de contêiner (especificamente os arts. 19 a 21)
<b>Revogação/eliminação</b>	Não há recomendação no sentido de se revogar ou eliminar dispositivos.
<b>Revisão, ajustes ou complementação</b>	<p>Está em curso, como abordado, o tema 2.2 no bojo da Agenda Regulatória da ANTAQ que trata de desenvolver metodologia para determinar abusividade na cobrança de sobre-estadia de contêineres e que pode ter duas vertentes que podem aprimorar a norma em apreço:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A elaboração em si de uma metodologia capaz de subsidiar processos que envolvem suposta abusividade na cobrança trazendo maior assertividade regulatória e também fiscalizatória; Pode-se Verificar pelos dados aqui trazidos nos processos de fiscalização que foram arquivados sem irregularidade. Ou seja, a metodologia tem o condão de melhor elucidar certos casos que possam envolver irregularidades na cobrança por auxiliarem da identificação da autoria e da materialidade das respectivas infrações. A dizer: muitas vezes os casos podem ser arquivados não por não terem apresentado irregularidades, mas por justamente ser difícil o enquadramento na tipificação por falta de uma metodologia que aponte abuso ou não na cobrança.</li> <li>• O estabelecimento da natureza jurídica da cobrança.</li> </ul>
<b>Sugestões de monitoramento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de um painel ou ferramenta similar que demonstre, na forma de indicadores d a tabela 3, os parâmetros relevantes visando o assertivo monitoramento da norma.</li> <li>• Realização de pesquisas de satisfação pela SDS com os usuários sobre o tema em apreço objetivando uma análise mais qualitativa.</li> </ul>

140. Como sugestão de melhoria, deixa-se a sugestão de se adotar formalmente, uma vez que da feita do AIR que culminou na edição da RN-18 e posteriormente da Res. 62 não elencou indicadores de monitoramento, que sejam utilizadas para o próximo ciclo de ARR desta norma os aspectos aqui analisados, quais sejam: dados processuais com relevância, dados da Ouvidoria e dados da fiscalização e estudos e/ou iniciativas que estejam sendo realizados, sem prejuízo de demais subsídios que contribuam para o enriquecimento das análises.

141. Os **indicadores**, seguindo modelo do Guia de ARR, pode ser estruturado da seguinte forma:

Tabela 3

Objetivo operacional	Indicador	Definição	Medida de cálculo	Fonte de dados	Periodicidade do monitoramento	Meta
1. Medir a transparência.	Transparência.	Visa mensurar a quantidade de empresas frente ao universo regulado que disponibilizam informações sobre a cobrança da sobre-estadia tanto em relação aos valores como das condições de free time.	Nº de empresas que se adequam/Total de empresas.	Site das empresas na internet.	Semestral.	100%
2. Medir a adequação normativa.	Regularidade do Free time.	Visa mensurar a quantidade de demandas que versam sobre irregularidades na contagem do prazo de livre estadia do contêiner pelas empresas de navegação, conforme § 2º do art. 21 da resolução 62.	Nº casos/reclamações envolvendo o assunto/total de demandas sobre demurrage.	Demandas da Ouvidoria.	Anual.	-
3. Medir a adequação normativa.	Regularidade na cobrança.	Visa mensurar a quantidade de demandas que versam sobre irregularidades na disponibilização de informações sobre a cobrança de sobre-estadia pelas empresas de navegação, conforme § 4º do art. 21 da resolução 62 (a identificação do contêiner e o valor diário de sobre-estadia a ser cobrado, enquanto esta durar).	Nº casos/reclamações envolvendo o assunto/total de demandas sobre demurrage.	Demandas de Ouvidoria.	Anual.	-

142. Apenas como observação, cita-se que não se objetiva mensurar uma meta nos indicadores 2 e 3, visto que o objetivo é justamente verificar o comportamento do mercado durante os próximos anos, buscando-se após, a identificação de um parâmetro e/ou uma tendência ao longo da série histórica a ser constituída.

143. Nesse sentido, aproveita-se o gancho para sugerir melhoria no Sistema Fala.BR (o qual substituiu o de OUV) para que os filtros possam conter maior especificidade no assunto, ou seja, visando que os objetos das demandas envolvendo termos como "demurrage" e/ou sobre-estadia sejam mais claramente "achados" facilitando sobremaneira a produção dos indicadores e do monitoramento. Ou seja, um maior detalhamento do assunto e filtros dentro dos termos alvo das pesquisas.

144. Ademais, o Guia de ARR elaborado consigna o aspecto de o monitoramento ser também o "gatilho" para Avaliação. O monitoramento periódico de indicadores relevantes sobre a regulação (idealmente apontados no relatório de AIR quando da sua elaboração) facilita a identificação precoce de problemas e progressos, indicando quando a ARR precisa ser conduzida.

145. Sendo assim, encaminho o presente relatório para consideração e apreciação superior, recomendando que a Resolução 62, mormente no que toca ao tema sobre-estadia seja mantida da forma como é estabelecida hoje.

146. *É o relatório.*

Atenciosamente,

**MARCELO C. DE DONATO**

Especialista em Regulação



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Carvalho de Donato, Especialista em Regulação de Transportes Aquaviários**, em 25/11/2022, às 17:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **1728696** e o código CRC **32959ED5**.