



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

**DESPACHO**

Ao Superintendente de Regulação

**Assunto: Agenda Regulatória ANTAQ - Biênio 2020/2021. Eixo 2.2 - Desenvolver metodologia para determinar abusividade na cobrança de sobre-estadia de contêineres.**

1. Trata-se de prosseguimento da execução do Plano de Trabalho GRM (SEI 1079630), aprovado pela Resolução 7922 (1103004), referente à etapa de Consolidação de Relatório de AIR preliminar, conforme Relatório de AIR 3 (SEI nº 1205193).
2. Em atenção ao Despacho SRG 1133247, cumpre registrar que estão sendo adotadas todas as boas práticas de gestão pertinentes, diante da complexidade do tema, da força de trabalho atualmente existente na GRM e da continuidade do atendimento das outras demandas processuais e não processuais. Dentre essas ações, citam-se: a) apoio de outro servidor da regulação lotado na GRI para desenvolvimento do AIR preliminar, visando minimizar a mudança de lotação da servidora Lívia; b) apoio da área de estudos desta Agência para desenvolvimento de elementos e busca de informações relevantes para o tema; c) troca de informações e intensa interação entre os envolvidos, de maneira a otimizar as entregas e o alinhamento do trabalho.
3. Ainda em atenção ao referido Despacho, importa esclarecer que a ideia da consulta à área jurídica da Agência em paralelo ao desenvolvendo da proposta da área técnica vai de encontro a essa estratégia, visto que a natureza da sobre-estadia, como pode ser visto no documento preliminar de AIR elaborado, contém forte teor jurídico diante do contexto da legislação brasileira. Contudo, considerando que oportunamente o processo também tramitará na PFAntaq a contribuição de tal setorial será obtida e considerada no curso do projeto, observando as etapas subsequentes previstas no plano de trabalho.
4. Em que pese todo esse esforço dos envolvidos, outras variáveis também contribuíram nesta fase para aumentar o desafio do cumprimento do cronograma, como foi o caso da dilação do prazo da Tomada de Subsídios nº 03/2020 e da conclusão dos estudos da GDE, cenários perfeitamente compreensíveis diante do ineditismo no enfrentamento de algumas questões (inclui por parte do próprio mercado) e das dificuldades inerentes do regulador para obter dados úteis e fidedignos, especialmente no âmbito internacional.
5. Quanto aos aspectos técnicos que a proposta que o Relatório de AIR 3 (SEI nº 1205193) incorpora, destaco os seguintes pontos:
  - o problema regulatório enfrentado pela ANTAQ no que se refere ao tema é a inexistência de procedimentos metodológicos sistematizados para análise de situações de possíveis abusividades na cobrança de sobre-estadia;

- foram coletados dados e informações internas e externas, em especial, por meio da Tomada de Subsídios nº 03/2020;
- utilizou-se metodologia de análise de custos e benefícios, bem como de análise de riscos de forma qualitativa;
- foram identificados os grupos afetados;
- além da participação social realizada no âmbito da Tomada de Subsídios nº 03/2020, buscou-se alicerces para o referido Relatório nos estudos desenvolvidos pela própria Agência, por meio da Gerência de Desenvolvimentos e Estudos - GDE, salientando-se as informações obtidas referentes ao benchmarking internacional;
- desenvolvimento de tópicos específicos tratando da natureza jurídica da sobre-estadia, visto que reveste-se de condição importante para o ponto de partida para o estabelecimento da metodologia pretendida;
- definiu-se como não escopo do trabalho abordar as causas da sobre-estadia e sabe-se que o rol destas pode ser extenso: impedâncias criadas pelos agentes intermediários para cobranças de *spread*, ineficiências logísticas (operacional e administrativa), desconhecimento de boas práticas de gestão de sobre-estadia, entre outras;
- como opção regulatória para o aperfeiçoamento da regulação, propõe-se: 1) definição da natureza jurídica; 2) pesquisa periódica sobre aos valores cobrados como sobre-estadia; 3) procedimento para análise dos casos concretos.

6. Destarte, entendo que a proposta vai ao encontro do objetivo pretendido que é apreciar possíveis metodologias a serem adotadas pela Agência de modo a averiguar a existência ou não de abusividade na cobrança da *demurrage*.

7. Assim, propõe-se como estratégia de implementação a publicação de ato administrativo que defina a natureza jurídica da sobre-estadia e decida que a análise será feita no caso concreto aplicando-se procedimentos metodológicos, cuja forma e fluxo constarão de manual, guia ou instrumento normativo, de maneira a flexibilizar aprimoramentos em processo de *learning by doing*.

8. Nesta toada, ao receber uma reclamação ou denúncia de um caso concreto, o manual, guia ou instrumento normativo apresentará que tipo de informações os partícipes da controvérsia, em particular os transportadores, deverão apresentar à ANTAQ, bem como a justificativa para a cobrança do montante "X". Avalia-se preliminarmente que a justificativa deverá conter, entre outros fatores, explanações sobre: valores de frete; custos de *leasing*; custos de logística e custos administrativos.

9. De posse dessas informações, a Agência pode solicitar aos contestantes (usuários) explanações sobre os mesmos itens e outros argumentos que acharem pertinentes. Assim, a partir das informações coletadas e demais informações internas a Agência, a fiscalização expõe o seu parecer diante do caso em particular.

10. Em outras palavras, conceituando a sobre-estadia como cláusula penal moratória, o parecer da Agência inicialmente irá verificar se o caso concreto em análise está respeitando o valor da obrigação principal. Enquadrado o caso particular no Código Civil, em seguida a ANTAQ irá apreciar a partir de informações fornecidas pelos partícipes se há dano, qual a extensão deste e se essa possível indenização foi convencionada entre as partes.

11. O objetivo é intervir o mínimo possível e auxiliar os litigantes a obterem acordo em bases comerciais. A presente proposta permite que as discussões e avaliações sobre a existência ou não de abusividade se deem a partir de variáveis pré-definidas.

12. A opção regulatória em comento permitiria solicitar aos participantes da “disputa” (em particular os transportadores), a respeito da possível abusividade, a comprovação de que o valor cobrado de sobre-estadia de fato corresponde ao dano gerado.

13. Deste modo, os objetivos complementares deste trabalho consistem em fazer com que a sobre-estadia cumpra o seu devido papel que é reparar o dano incorrido pelo transportador e estimular a eficiência logística do transporte aquaviário.

14. Nesse sentido, a conclusão do Relatório de AIR 3 (SEI nº 1205193) foi:

Diante do exposto, conclui-se que:

o problema regulatório analisado restringe-se a cobrança de *demurrage* efetuada pelo transportador perante o consignatário;

os atores investigados neste trabalho, no que diz respeito a suas ações e interesses são os transportadores marítimos efetivos e os usuários conforme definido na RN 18;

a Lei de criação da ANTAQ traz os elementos necessários para fundamentar a realização do presente estudo e não há o intuito de desrespeitar o art. 43 da Lei nº 10.233/2011 e a recente lei de liberdade econômica nº 13.874/2019;

tratando-se da natureza jurídica da *demurrage*, entende-se que esta se adere ao Código Civil e consiste em cláusula penal moratória;

é lícita cumulação da *demurrage* com a indenização por lucros cessantes, desde que convencionado entre as partes, nos termos do art. 416, parágrafo único, do [Código Civil](#), sendo necessário comprovar a extensão do dano;

A experiência internacional mostra que: 1) a interpretação jurídica da sobre-estadia como cláusula penal moratória é factível; 2) as propostas regulatórias sugeridas a Diretoria Colegiada por meio deste relatório de AIR se adequam as práticas do FMC ; 3) a pesquisa exploratória de preços não permite afirmar taxativamente se os preços de sobre-estadia cobrados nos portos brasileiros são abusivos ou não, mas, diante das ressalvas metodológicas, vê-se que os preços de sobre-estadia pesquisados nos portos de Santos, Buenos Aires, Antuérpia, Roterdã, Cingapura e Xangai, apontam, de forma geral, para valores brasileiros em linha com os valores estrangeiros;

após análise de custo-benefício-risco, sugere-se que a Antaq adote as seguintes ações: 1) definição da natureza jurídica; 2) pesquisa periódica sobre aos valores cobrados como sobre-estadia; 3) procedimento para análise dos casos concretos.

em termos de instrumentos regulatórios, sugere-se a edição de duas Resoluções: 1) define a natureza jurídica da sobre-estadia; 2) certifica que novos procedimentos internos serão adotados na apreciação dos casos concretos.

15. Portanto, acolho e aprovo o Relatório de AIR 3 (SEI nº 1205193) e o submeto à apreciação superior, recomendando impulso ao relator visando deliberação em colegiado quanto ao teor do documento e à abertura de participação social (consulta e audiência públicas) para obtenção de contribuições quanto ao aperfeiçoamento da regulação ora proposta, sugerindo o prazo de 45 dias para o certame.

Respeitosamente,

SERGIO A. N. DE OLIVEIRA

Gerente - GRM



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Augusto Nogueira de Oliveira, Gerente de Regulação da Navegação Marítima**, em 22/01/2021, às 16:49, 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 **1234280** e o código CRC **501BF4D9**.

---

Referência: Processo nº 50300.010899/2020-14

SEI nº 1234280