



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Nota Técnica nº 103/2018/GRP/SRG

**Assunto: Abertura de Audiência Pública com vistas a regular a instrução acerca da cobrança pela inspeção não invasiva de contêineres.**

### 1. INTRODUÇÃO

1.1. Em 19 de abril de 2018, a Diretoria Colegiada da ANTAQ, por ocasião de sua 441ª Reunião Ordinária, determinou a abertura de Audiência Pública, nos termos do voto condutor (SEI nº 0479555), visando a regular instrução acerca da matéria de mérito da cobrança pela inspeção não invasiva de contêineres.

1.2. Com o objetivo de colher subsídios para a adequada regulação do tema em tela, determinou-se o período de 60 (sessenta dias) para o recebimento das contribuições, designando Audiência Pública presencial para o dia 27 de junho de 2018, às 14:00, no auditório da ANTAQ.

1.3. Neste sentido, a presente Nota Técnica detalhará os elementos que consistirão a referida Audiência Pública, de forma a subsidiar a análise da forma da cobrança pelo escaneamento de contêineres no âmbito das instalações portuárias.

### 2. CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Preliminarmente, cabe destacar que o debate acerca da cobrança pela inspeção não invasiva de contêineres teve início nesta Agência, em junho de 2016, no âmbito deste Processo nº 50300.007611/2016-48.

2. Nesta oportunidade, a Confederação Nacional da Indústria - CNI peticionou junto a esta Agência Reguladora manifestando-se contrariamente à cobrança pelo serviço de inspeção não invasiva (escaneamento) de contêineres e requerendo que a ANTAQ, no exercício de sua competência, analise o tema e, especificamente:

*“a) Tome providências no sentido de determinar a imediata suspensão, em todos os terminais portuários brasileiros, da cobrança pela tarifa de escaneamento de contêineres, uma vez que francamente contrária ao conteúdo do art. 11 da Resolução n.º 2.389/2012 e dos artigos 40 e 50 da IN n.º 1.208/11 da Receita Federal;*

*b) Apenas por cautela, e a bem da segurança jurídica, para prevenir a continuidade da cobrança sem amparo no ordenamento jurídico, modifique, se assim julgar conveniente e oportuno, o conteúdo do art. 11 da Resolução n.º 2.389/2012, para nele inserir parágrafo único a explicitar que o serviço de escaneamento se considera, para efeito do caput, remunerado pela tarifa cobrada no Box Rate, sendo vedada, a qualquer título, a sua cobrança como serviço conexo, ausente a sua voluntariedade.”*

3. Foram protocolados aos autos deste Processo, reiteradamente, manifestações de representantes dos terminais portuários, bem como de seus usuários. O assunto também foi debatido junto à Receita Federal do Brasil, por intermédio da Coordenação-Geral de Administração Aduaneira

(COANA), em mais de uma oportunidade.

4. Com base nessas manifestações, o assunto foi devidamente instruído nessa Agência Reguladora com informações e pareceres técnico e jurídico. Cabe citar as conclusões exaradas no âmbito dessas manifestações.

5. A GRP se manifestou, inicialmente, por meio da Nota Técnica nº 52/2016/GRP/SRG (SEI 0141023), cuja recomendação foi no sentido de que o assunto deve ser tratado em conjunto com a Receita Federal do Brasil - RFB, dada a sua competência para estabelecer os requisitos técnicos e operacionais para o alfandegamento, para que fossem tomadas as providências sistematicamente necessárias, a fim de equalizar o entendimento da questão em todos os portos brasileiros.

6. Posteriormente, o Gerente da GRP emitiu o Despacho SEI 0175825, concluindo pela impossibilidade de cobrança autônoma a título de inspeção não invasiva de contêineres, visto que decorrem de obrigação legal e de risco inerente à atividade pública, e recomendou a remessa dos autos à PFANTAQ e à Diretoria Colegiada para aplicação desse entendimento, de forma geral e abstrata, a todos os terminais portuários.

7. Em seu Despacho SEI 0176543, a SRG recebeu com ressalvas o entendimento externado pela GRP, destacando que a regulamentação trazida pela Resolução ANTAQ nº 2.389/2012 alcança apenas terminais arrendados e que, em razão disso, a cobrança do escaneamento em terminais de contêineres autorizados estaria autorizada. Nesse sentido concluiu: (a) pela vedação da cobrança pelo escaneamento nos terminais arrendados, devendo estar inserido no *box rate*; (b) pela possibilidade de cobrança específica nos terminais autorizados, ante a regulamentação existente; (c) a cobrança adicional, realizada em face da necessidade de se realizar um segundo escaneamento a fim de garantir a integridade inicial da carga, deve ser vedada e terminais arrendados e autorizados; e (d) os terminais arrendados terão que excluir de suas tabelas de preço as rubricas concernentes à prestação desse tipo de serviço, tendo os efeitos dessa decisão a natureza de não retroatividade (*ex nunc*).

8. A GRP se manifestou, por meio da Nota Técnica nº 30/2017/GRP/SRG (SEI 0289568) e Despacho GRP (SEI 0301299), acerca de novas manifestações protocoladas aos autos desse Processo. Nessa oportunidade, a GRP emitiu entendimento de que o serviço de escaneamento de contêineres deveria compor a cesta de tarifas de movimentação portuária, o *box rate*. Recomendou-se que, embora não conste explicitamente na Resolução ANTAQ nº 2.389/2012, tal vedação deveria se estender também aos terminais autorizados, instalações privadas, com vistas a garantir uma uniformidade de critérios regulatórios. Além disso, reforça a tese de que a cobrança pelo escaneamento adicional para assegurar a integridade da carga está vedada, eis que tal garantia já é dever do terminal, e que eventual decisão nesse sentido deve ter efeitos *ex nunc* (não retroativos).

9. Por meio do Despacho SEI 0321489, a SRG se manifestou contrariamente às manifestações emanadas pela GRP, defendendo a regularidade da cobrança do serviço de escaneamento de contêineres pelos terminais brasileiros, uma vez que a inspeção não invasiva não é obrigação indistinta para todas as cargas. Logo, eventual rateio desses custos no *box rate* oneraria mais os detentores de cargas não sujeitas à inspeção e subsidiaria aqueles que precisam passar por ela.

10. A PFANTAQ se manifestou por meio do Parecer n. 00083/2017/NCA/PFANTAQ/PGF e Despacho n. 00941/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI 0385777), em que, em síntese, defende-se: (i) o alargamento do contraditório por meio de audiência pública ou notificação das partes interessadas para apresentação de alegações finais; (ii) e que a inspeção não invasiva afigura-se obrigação tributária acessória, cujo sujeito passivo é a instalação portuária alfandegada, e, em razão disso, seus custos devem integrar o *box rate*.

11. O assunto foi pautado na 441ª Reunião Ordinária de Diretoria Colegiada da ANTAQ, realizada em 19/04/2018, em que entendeu-se que a análise do mérito deste Processo ainda não está suficientemente madura para comportar decisão definitiva.

12. Dadas as divergência e antagonismos marcados em todas as manifestações havidas nos referidos autos, a Diretoria Colegiada da ANTAQ entendeu que a democratização da decisão se impõe, com a abertura de Audiência Pública, com vistas a trazer estudos econômicos que subsidiem a análise da forma da cobrança pela inspeção não invasiva de contêineres.

13. Destacou-se a necessidade de se obter maior clareza conceitual nas atividades realizadas nos portos brasileiros, bem como uniformidade de terminologias dos serviços prestados pelos privados, aos moldes das nomenclaturas constantes das tabelas tarifárias dos portos brasileiros.

14. Dessa forma, tratando-se de uma decisão que atinge uma pluralidade de agentes do mercado, bem como da sociedade civil, destaca-se a necessidade de aprofundamento da análise, auxiliando-se de estudos trazidos pelo público externo interessado.

15. Conforme argumento trazido pelo Diretor-Relator do presente Processo, *não se pode descurar, todavia, que a decisão da Agência acerca da matéria em questão afetará interesses de todos os terminais portuários, públicos e privados, que movimentam e ou armazenam contêineres, e todos os usuários desse tipo de serviço, estes em quantitativo indeterminado, a se reclamar prévia instauração de audiência pública para debates sobre o assunto, ante sua relevância.*

16. Quanto ao pedido de liminar, formulado pela impetrante, de que a ANTAQ determine a suspensão da cobrança da tarifa de escaneamento de contêineres, a Diretoria Colegiada desta Agência decidiu pelo seu indeferimento.

2.1. Assim, considerando os problemas regulatórios listados nos documentos: Nota Técnica nº 30/2017/GRP/SRG - SEI 0289568 e Despacho SRG - SEI 0321489, observando os núcleos ainda divergentes, esta Nota Técnica consistirá na elaboração de questionamentos que visam responder pontualmente aos problemas ou às dúvidas que ainda persistem acerca da matéria em questão.

### 3. DESENVOLVIMENTO

#### 3.1. **Identificação do problema regulatório**

3.1.1. O que se questiona nos autos do presente Processo é a forma de cobrança pelo escaneamento dos contêineres e qual/quais o(s) agente(s) responsável(eis) pelo ônus dessa atividade, considerando as relações causais do procedimento de inspeção não invasiva. A prática atual dos terminais portuários é de cobrar diretamente dos importadores e exportadores, ou daqueles que os representem, por entender que tais serviços seriam prestados "em favor da carga".

3.1.2. De acordo com os terminais portuários, a obrigatoriedade de escaneamento, imposta pela Receita Federal do Brasil (RFB), imputou elevados custos diretos e indiretos aos terminais, que deveriam ser repassados aos usuários dos terminais, sob risco de "prestação gratuita" de um serviço aos usuários que se beneficiam dele (exportadores/importadores).

3.1.3. Representantes dos usuários dos portos brasileiros defendem, por sua vez, a suspensão da cobrança da referida tarifa/preço de inspeção não invasiva de contêineres, de forma individualizada, em todos os terminais portuários do Brasil, por entender que existe abusividade e coerção com a qual tem sido efetuada tal cobrança, prejudicando as indústrias e os agentes do Comércio Exterior, aumentando o Custo Brasil e importando em insegurança jurídica e enriquecimento sem causa do setor regulado.

#### 3.2. **Alternativas Regulatórias**

3.2.1. A Confederação Nacional da Indústria (CNI), em sua petição SEI nº 0107243, manifestou-se contrariamente à cobrança pelo serviço de inspeção não invasiva (escaneamento) de

contêineres e requereu a modificação do conteúdo do art. 11 da Resolução ANTAQ nº 2.389/2012, de modo a explicitar que o serviço de escaneamento se considera remunerado pela tarifa cobrada no *Box Rate*, sendo vedada sua cobrança como serviço conexo.

3.2.2. Dentre as manifestações técnicas e jurídicas tratadas na análise do presente processo, entendeu-se pela: (i) impossibilidade de cobrança autônoma a título de inspeção não invasiva de contêiner, devendo os custos inerentes à referida obrigação tributária acessória estar contemplados no preço/tarifa do *box rate* (cesta de serviços) da operação portuária (movimentação e ou armazenagem), não em uma rubrica monetária (preço/tarifa) específica e (ii) regularidade da cobrança do serviço de inspeção não invasiva de contêineres pelos terminais brasileiros, reprimindo-se a prática de preços abusivos praticados por alguns terminais.

3.2.3. Com relação ao primeiro entendimento (inclusão no *box rate*), ainda foram emitidos os seguintes posicionamentos: (i.i) que essa interpretação se aplica aos portos organizados e às instalações portuárias públicas e privadas, enquanto locais ou recintos alfandegados, assim, aos seus correspondentes concessionários, delegatários, arrendatários e autorizatários, haja vista que decorrente da natureza jurídica da atividade de inspeção não invasiva de contêineres no setor portuário e (i.ii) que a vedação da cobrança pelo escaneamento abrangeria apenas os terminais arrendados, dado que a regulamentação trazida pela Resolução ANTAQ nº 2.389/2012 alcança apenas terminais arrendados, possibilitando a cobrança específica nos terminais autorizados, ante a regulamentação existente.

3.2.4. Uma vez que a revisão do Normativo supracitado, já em fase de Audiência Pública, está sendo tratada no âmbito do Processo nº 0300000381/2008-86, que passaria a contemplar também as instalações portuárias autorizadas localizadas fora do Porto Organizado, não será objeto da presente Audiência Pública questões atinentes à revisão da Resolução ANTAQ nº 2.389/2012.

### 3.3. ***Tópicos temáticos da Audiência Pública***

**Objetivo:** Obter contribuições, subsídios e sugestões com vistas a regular a instrução acerca da cobrança pela inspeção não invasiva de contêineres.

3.3.1. A fim de aprofundar o debate regulatório acerca da cobrança pelo escaneamento de contêineres nos terminais portuários brasileiros, as contribuições dos interessados que queiram se manifestar acerca do tema deverão se enquadrar aos seguintes tópicos e questionamentos propostos:

I - O escaneamento de contêineres deveria ser item incluso na "cesta de serviços" (*box rate*), prevista no art. 11 da Resolução nº 2.389-ANTAQ, ou deveria ser cobrada de forma individualizada? Apresente documentos e/ou estudos econômicos de forma a fundamentar os argumentos apresentados.

II - Quem deveria ser o sujeito passivo da tarifa/preço de inspeção não invasiva de contêineres? Justifique.

III - Aponte quais seriam os agentes mais beneficiados diretamente com a prestação da atividade de escaneamento de contêineres nos portos brasileiros e se houve ganhos de mercado dos produtos brasileiros decorrentes dessa atividade.

IV - Apresente informações e/ou estudos econômicos que fundamentem e demonstrem a pretensa exorbitância nas cobranças perpetradas, seus impactos ou a racionalidade de tais cobranças.

V - Considerando haver grandes discrepâncias entre os valores cobrados, como a ANTAQ poderia coibir eventuais abusividades? A regulação por *price-cap* seria oportuna e viável? Justifique.

VI - Apresente sugestões, documentos e/ou estudos, frente a necessidade de se

obter maior clareza conceitual nas atividades realizadas nos portos brasileiros, dada a atividade de escaneamento de contêineres, no sentido de uma maior uniformidade de terminologias dos serviços prestados pelos terminais privados, aos moldes das nomenclaturas constantes das tabelas tarifárias dos portos brasileiros.

VII - Detalhe os serviços inerentes, acessórios ou complementares da atividade de escaneamento de contêineres e quais as rubricas da tabela tarifária ou de preços compõem esses serviços.

VIII - Apresente estudos com referenciais comparativos (*benchmarking*) pertinentes do setor portuário internacional, com relação à atividade de inspeção não invasiva de contêineres.

#### 4. CONCLUSÕES

4.1. Em atendimento à Resolução ANTAQ nº 6.063/2018 (SEI 0485013), esta Nota Técnica teve por objetivo, sugerir temas para compor procedimento da Audiência Pública citada na decisão da 441ª Reunião Ordinária de Diretoria Colegiada da ANTAQ, realizada em 19/04/2018, de forma a subsidiar a análise da forma da cobrança pelo escaneamento de contêineres no âmbito das instalações portuárias.

4.2. Dessa maneira, recomenda-se o encaminhamento da presente Nota Técnica para abertura de Audiência Pública, bem como dos seguintes documentos: Nota Técnica nº 30/2017/GRP/SRG (SEI 0289568), Despacho SRG (SEI 0321489) e o Voto do Diretor-Relator (SEI 0479555), com vistas ao recebimento de contribuições acerca da cobrança pela inspeção não invasiva de contêineres, no período de 60 (sessenta dias), com audiência presencial em 27 de junho de 2018, às 14:00, no auditório da ANTAQ.

É o entendimento.

FABIANE FERNANDES HANONES

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários



Documento assinado eletronicamente por **Fabiane Fernandes Hanones, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 07/06/2018, às 12:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 1º da Portaria nº 210/2015-DG da ANTAQ.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **0520794** e o código CRC **FDCFDA58**.