



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

DESPACHO

À Superintendência de Regulação

Assunto: **Agenda Regulatória - Eixo 3.1 - Sistematizar mecanismo de análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários, por parte dos armadores que atracam em instalações portuárias brasileiras.**

1. Trata-se de análise e manifestação acerca do desenvolvimento do eixo 3.1 da Agenda Regulatória 2020/2021-ANTAQ: *Sistematizar mecanismo de análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de* **THC** *de* **usuários,** *por* **cobrança** *parte* **dos** *armadores* **que** *atracam* **em** *instalações portuárias brasileiras.*

2. A matéria foi apreciada densa e minuciosamente nos termos do Relatório de AIR n. 1/2021/GRM/SRG (1237879), o qual acolho e aprovo em sua integralidade. Aduzo que o documento em referência atende ao Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, bem como ao art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e ao art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e determina a realização de Análise de Impacto Regulatório acerca de assuntos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços.

3. O relatório supra analisou a matéria sob o seguinte formato, extraído do sumário daquele documento:

1. **CONTEXTUALIZAÇÃO**
 1. [Da evolução da matéria contida nos autos](#)
 2. [Da Tomada de Subsídios para o desenvolvimento da Análise de Impacto Regulatório](#)
 3. [Do Tratamento com urbanidade e dos deveres do Administrado perante a Administração no Processo Administrativo](#)
 4. [Da definição dos objetivos que se pretende alcançar](#)
2. **IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA**
 1. [Da consolidação do entendimento técnico](#)
 1. [Acerca da falha de mercado](#)
 2. [Acerca do imbrólio regulatório](#)
 2. [Da identificação dos atores e/ou grupos afetados pelo problema regulatório](#)
 3. [Da identificação da base legal](#)
3. **DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS**
 1. [Falhas de mercado](#)
 2. [Imbrólios regulatórios](#)
 1. [Do enquadramento da THC no fluxo de importação e exportação, sob a luz de se tratar de prestação de serviços entre residentes no país ou entre residentes e não residentes](#)
 2. [Da THC à luz do direito econômico, enquadramento sob a luz de taxa, tarifa ou preço público em sentido estrito e os mecanismos de combate a abusividades](#)
 3. [Da aplicabilidade jurídica do termo "ressarcimento" na RN 34-ANTAQ](#)
4. **COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS (ANÁLISE MULTICRITÉRIO)**
 1. [Falhas de mercado](#)
 2. [Imbrólios regulatórios](#)
 1. [Do enquadramento da THC no fluxo de importação e exportação, sob a luz de se tratar de prestação de serviços entre residentes no país ou entre residentes e não residentes](#)
 2. [Da THC à luz do direito econômico, enquadramento sob a luz de taxa, tarifa ou preço público em sentido estrito e os mecanismos de combate a abusividades](#)
 3. [Da aplicabilidade jurídica do termo "ressarcimento" na RN 34-ANTAQ](#)
 3. [Consolidação das alternativas regulatórias e análise multicritério](#)
5. **EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL (BENCHMARKING)**
6. **ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO**
7. **CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS**

4. O Relatório estudou a THC à luz do Direito Marítimo com vistas a fornecer esclarecimentos técnicos que pacifiquem a matéria perante o setor. Além disso, vislumbrou dois problemas regulatórios, quais sejam:

- I - PROBLEMA 1: FALHA DE MERCADO - ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES ENTRE O USUÁRIO, IMPORTADOR E EXPORTADOR, E O TRANSPORTADOR MARÍTIMO, ACERCA DA THC EFETIVAMENTE PAGA AO TERMINAL; e
- II - PROBLEMA 2: IMBRÓLIO REGULATÓRIO - ENTENDIMENTO DISFORME DO ENQUADRAMENTO REGULATÓRIO DA THC NA COMPOSIÇÃO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO/MOVIMENTAÇÃO PORTUÁRIA

5. O problema 2 necessitou de ramificação em frentes temáticas, a seguir:

- I - *Do enquadramento da THC no fluxo de importação e exportação, sob a luz de se tratar de prestação de serviços entre residentes no país ou entre residentes e não residentes;*
- II - *Da THC à luz do direito econômico, enquadramento sob a luz de taxa, tarifa ou preço público em sentido estrito e os mecanismos de combate a abusividades; e*
- III - *Da aplicabilidade jurídica do termo "ressarcimento" na RN 34-ANTAQ.*

6. Para cada problema regulatório encontrado, foram elencadas alternativas de solução técnica. Nessa feita, foram apresentadas as seguintes:

Legenda:

RF: Imbrólio regulatório "enquadramento da THC no fluxo de importação e exportação, sob a luz de se tratar de prestação de serviços entre residentes no país ou entre residentes e não residentes";

RD: Imbrólio regulatório "da THC à luz do direito econômico, enquadramento sob a luz de taxa, tarifa ou preço público em sentido estrito"

RR: Imbrólio regulatório "da aplicabilidade jurídica do termo "ressarcimento" na RN 34-ANTAQ"

NR: atuação por via normativa. NN: atuação por via não-normativa.

As alternativas recomendadas são aquelas em **negrito**.

- I - PROBLEMA 1: FALHA DE MERCADO - ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES ENTRE O USUÁRIO, IMPORTADOR E EXPORTADOR, E O TRANSPORTADOR MARÍTIMO, ACERCA DA THC EFETIVAMENTE PAGA AO TERMINAL;

- M1: Não alterar o cenário vigente. Manter o *status quo*;
- M2 (NN): Recomendar transparência ao usuário na parte do contrato celebrado entre transportador e terminal no que referir-se à THC disposta no contrato, mesmo que a comprovação final seja via recibo. Publicar rankings de regulados que atendem as boas práticas regulatórias;
- M3 (NN): Recomendar transparência ao usuário na parte do contrato celebrado entre transportador e terminal no que referir-se à THC disposta no contrato, com comprovação via nota fiscal. Publicar rankings de regulados que atendem as boas práticas regulatórias;
- M4 (NR): Determinar envio de nota fiscal, sem necessidade de segregar do conhecimento de embarque, apresentando de forma discriminada o preço cobrado pela THC, segregado em valor médio por TEUs ou outra unidade que reflita a natureza da THC paga ao terminal acrescido do preço de serviço de intermediação e impostos;
- **M5 (NR): Determinar envio de nota fiscal com o serviço de intermediação de contratação de THC apartado do conhecimento de embarque, segregado em valor médio por TEUs ou outra unidade que reflita a natureza da THC paga pelo transportador ao terminal acrescido do preço de serviço de intermediação e impostos.**

- II - PROBLEMA 2: IMBRÓLIO REGULATÓRIO - ENTENDIMENTO DISFORME DO ENQUADRAMENTO REGULATÓRIO DA THC NA COMPOSIÇÃO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO/MOVIMENTAÇÃO PORTUÁRIA

a) *Do enquadramento da THC no fluxo de importação e exportação, sob a luz de se tratar de prestação de serviços entre residentes no país ou entre residentes e não residentes*

- RF1: Não alterar o cenário vigente. Manter o *status quo*;
- **RF2 (NN): Publicar entendimento técnico à sociedade civil;**
- RF3 (NR): Atualizar a definição da THC na RN 34;

b) Da THC à luz do direito econômico, enquadramento sob a luz de taxa, tarifa ou preço público em sentido estrito e os mecanismos de combate a abusividades

- RD1: Não alterar o cenário vigente. Manter o *status quo*;
- RD2 (NN): Divulgar ranking de regulados que atendem as boas práticas regulatórias;
- **RD3 (NN): Estabelecer diretrizes sobre mecanismos de combate a abusividades;**
- RD4 (NR): Estabelecer preço-teto para a THC;

c) Da aplicabilidade jurídica do termo "ressarcimento" na RN 34-ANTAQ.

- RR1: Não alterar o cenário vigente. Manter o *status quo*;
- RR2 (NN): Publicar entendimento técnico a respeito do termo "ressarcimento" contido na RN 34;
- **RR3 (NR): Atualizar o art. 3º da Resolução Normativa n. 34-ANTAQ, retificando o vocábulo "ressarcimento" pelo vernáculo "restituição" na expressão "a título de ressarcimento".**

7. Em apertadíssima síntese, haja vista tratar-se de um relatório de 38 páginas e 270 parágrafos, foram delineadas as seguintes compreensões e recomendações:

I - Com relação ao entendimento técnico, recomendam-se os seguintes posicionamentos:

- O serviço de THC opera em regime de ineficiência econômica. Logo, não se trata de modelo de concorrência perfeita;
- O serviço de THC é de natureza de atividade econômica de relevante interesse público, aproximando-se do conceito de serviço autorizado pelo ente estatal. Ocorre sob vigência de direito privado;
- O serviço de THC possui caráter extra frete marítimo;
- O serviço de THC é, via de regra, celebrado entre residentes no país, tanto na exportação via FOB, na qual a responsabilidade é do exportador, residente no país, durante toda a estadia da carga no terminal; quanto na importação via CIF, na qual a responsabilidade do importador inicia-se no momento em que a carga é desembarcada;
- O serviço de THC é cobrado mediante preço público em sentido estrito.

II - Com relação às propostas de solução técnica, submetem-se as seguintes alternativas:

- Acerca da **falha de mercado**, adotar a ação normativa "**determinar envio de nota fiscal com o serviço de intermediação de contratação de THC apartado do conhecimento de embarque, segregado em valor médio por TEUs ou outra unidade que reflita a natureza da THC paga pelo transportador ao terminal acrescido do preço de serviço de intermediação e impostos.**". Caso compreenda-se pela inviabilidade da alternativa proposta, submeter a seguinte: "**determinar envio de nota fiscal, sem necessidade de segregar do conhecimento de embarque, apresentando de forma discriminada o preço cobrado pela THC, segregado em valor médio por TEUs ou outra unidade que reflita a natureza da THC paga ao terminal acrescido do preço de serviço de intermediação e impostos;**".
- Acerca do **imbróglgio regulatório**, adotar as seguintes linhas de ação:

i - Sobre o tema "do enquadramento da THC no fluxo de importação e exportação, sob a luz de se tratar de prestação de serviços entre residentes no país ou entre residentes e não residentes", recomenda-se **publicar entendimento técnico constante nesta AIR à sociedade civil**; notadamente a alínea "d" da síntese do entendimento técnico supra;

ii - Sobre o tema "da THC à luz do direito econômico, enquadramento sob a luz de taxa, tarifa ou preço público em sentido estrito e os mecanismos de combate a abusividades", recomenda-se **estabelecer norma sobre mecanismos de combate a abusividades**. Recomenda-se, outrossim, observar o andamento dos eixos da Agenda Regulatória biênio 2020-2021 Navegação Marítima 2.2 - Desenvolver metodologia para determinar abusividade na cobrança de sobre-estadia de contêineres e Navegação Marítima 2.3 - Aprimorar transparência na cobrança dos valores extra-frete e sobre-taxas do transporte marítimo; considerando a substancial interdisciplinaridade; os quais possuem elevada probabilidade de apresentarem **proposta de fluxo regulatório para os procedimentos de apuração de condutas abusivas e mecanismos de aprimoramento da transparência**.

iii - Sobre o tema "entendimento disforme do enquadramento regulatório da THC na composição do transporte aquaviário/movimentação portuária", tema "da aplicabilidade jurídica do termo "ressarcimento" na RN 34-ANTAQ", recomenda-se **atualizar o art. 3º da Resolução Normativa n. 34-ANTAQ, retificando o vocábulo "ressarcimento" pelo vernáculo "restituição" na expressão "a título de ressarcimento"**.

III - Com relação às alterações sobre a falha de mercado e o tema iii do imbróglgio regulatório, para consumação do ato normativo propõe-se, como subsídio, o disposto na Resolução-MINUTA GRM (1253468), em formato comentado e com destaque nas alterações textuais, bem como o disposto na Resolução-MINUTA GRM (1261372) em versão final.

IV - Prazo de **5 (cinco) anos** da entrada em vigência das intervenções regulatórias sobre o presente tema para atualização do estoque regulatório e realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).

8. Ainda sobre a linha de ação para o estabelecimento de mecanismo de combate a abusividade, convém destacar outra ação em curso no âmbito da Gerência de Desenvolvimento e Estudos - GDE que vai ao encontro dessa proposição de maneira a preencher essa lacuna. Trata-se do desenvolvimento de estudo que possui em seu escopo, dentre outros tópicos, nova tentativa de coletar e tabular dados de preços do THC para estabelecer metodologia para análise e apuração de eventuais abusividades (o primeiro produto da Agenda Plurianual de Estudos - 2021/2024/GDE/SDS (1192609)).

9. Adicionalmente, o presente relatório técnico vislumbrou condutas que merecem observação da consideração superior, notadamente aquela referente ao tratamento com urbanidade e dos deveres do Administrado perante a Administração no Processo Administrativo, haja vista a identificação de condutas na Tomada de Subsídios n. 05/2020/SRG-ANTAQ que mereceram destaque. Oportuniza para repisar o disposto no relatório, reapresentando os seguintes excertos:

"Antes de respondermos ao questionário, (...) nas 04 primeiras perguntas desta tomada de subsídios, verificamos que a **Antaq está mais focada em encontrar uma forma de permitir que os armadores estrangeiros possam obter receitas com a cobrança do Terminal Handling Charge (THC) do que resolver a gravíssima questão do caráter resarcitório da cobrança (...)**"

"Pelo teor das primeiras quatro perguntas, avaliando-as em conjunto, acreditamos que a **Antaq está avaliando uma forma que culminará em aumento de custos (...)**, seja no valor do THC, seja no valor final somados os impostos que serão repassados (...)"

3. Qual seria o percentual de acréscimo da THC caso custos administrativos devam ser repassados aos usuários?

"(...) O que se pretende com essa pergunta? (...)"

Esta **pergunta deveria ser desconsiderada** e apenas validada quando a Antaq pudesse comprovar tecnicamente qual ou quais seriam os custos administrativos incorridos (...), para que seja possível entender sua(s) natureza(s). Não dá, com todo respeito, para aplicar neste questionário alegações rasas sem comprovações técnicas apresentadas pelo (...)"

4. Qual a política regulatória a respeito da cobrança e ressarcimento da THC em outros países? Cite exemplos.

"(...) porque, até aqui, **nos parece que a Agência está querendo encontrar um formato para se esquivar da determinação da Corte de Contas (...)**"

5. Qual a forma de cobrança da THC em outros países? Cite exemplos.

"Esta é uma pergunta **que não tem relevância** para o contexto da retirada da cobrança do THC do B/L, porque nossas normas tributárias são soberanas (...)"

10. Outrossim, da leitura da matéria cujo excerto foi extraído acima, percebe-se aparente tentativa de indução de que esta Agência trabalharia em desacordo com as obrigações legais. Afirmações, destaca-se, sem quaisquer substâncias comprobatórias de que a ANTAQ, e lê-se aqui seus servidores, atuaria de forma viesada, priorizando agentes econômicos em detrimento de outros, o que entendo caracterizar-se de considerada gravidade.

11. Reforço que a tomada de subsídios teve como objetivo: obter contribuições e subsídios, por escrito, para a concretização do tema 3.1 da Agenda Regulatória 2020/2021, que busca **sistematizar mecanismo de análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários, por parte dos armadores que atracam em instalações portuárias brasileiras.**

12. Nesse sentido, a Resolução n. [8.098](#), de 4 de fevereiro de 2021, que estabelece as

regras sobre a participação social nas decisões da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, por meio de audiências públicas, consultas públicas, reuniões participativas, tomadas de subsídio e consultas internas é clara:

Art.2º Para os efeitos desta norma, considera-se:(...)

VII - tomada de subsídio: mecanismo participativo utilizado para a construção do conhecimento e para o desenvolvimento de propostas sobre determinada matéria que, a critério da ANTAQ, pode ser aberto ao público ou restrito a convidados, possibilitando aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito, em momento diverso da sessão presencial.

13. Não se tratou de instrumento convocatório, tampouco coercitivo, de obtenção de informações. Pelo contrário, a tomada de subsídios traduz-se em latente inflexão no aperfeiçoamento dos processos normativos ao trazer a sociedade civil como polo ativo na construção da solução regulatória. Diante o exposto, entende-se como temerárias as condutas no sentido de questionar o porquê de a ANTAQ fazer ou não determinada pergunta, de caráter geral e difuso à sociedade civil e cuja resposta é facultativa.

14. Igualmente, não cabe ao setor regulado afirmar qual pergunta deve ou não ser considerada, bem como possuir ou não relevância. A ANTAQ, no exercício do seu poder regulador e na esfera de atuação de suas competências constitucionais e legais, é quem cabe a deliberação de quais informações podem ser solicitadas em caráter coercitivo, quem dirá em caráter facultativo, do setor regulado.

15. Por fim, destaco a importância do alinhamento da presente matéria ao processo n. 50301.001515/2014-14, haja vista que a presente proposta submete alterações ao atual texto da Resolução Normativa n. 18/ANTAQ. Contudo, entendo que ambos podem seguir de maneira independente, considerando os estágios distintos que se encontram, sendo que as alterações em curso na RN-18 estão em estágio muito mais avançado, podendo o presente projeto se amoldar oportunamente à revisão da RN-18 se ela já estiver sido consumada.

16. Diante o exposto, submeto à consideração superior os documentos a seguir, visando apreciação do Colegiado e realização de participação social:

- I - Relatório de AIR n.1/2021/GRM/SRG (1237879);
- II - Resolução-MINUTA GRM (1253468), em formato riscado e fundamentado; e
- III - Resolução-MINUTA GRM (1261372), em formato de minuta madura para submissão à audiência pública.

Respeitosamente,

SERGIO A. N. DE OLIVEIRA

Gerente de Regulação da Navegação Marítima

 Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Augusto Nogueira de Oliveira, Gerente de Regulação da Navegação Marítima**, em 18/03/2021, às 19:15, 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 **1276281** e o código CRC **9AEAS66C**.