



Agência Nacional de Transportes Aquaviários
Gerência de Regulação da Navegação - GRN/SRG

RELATÓRIO DE AIR PRELIMINAR

Data: 20/08/2026	Área: GRN/SRG	Versão: 1.0 preliminar
Palavras-chave: Sobre-estadia, Contêineres, Transportador, Cobrança, Livre estadia, Demurrage, Detention.	Processos relacionados: 50300.017989/2023-89	AIRs relacionadas:
Assunto: Agenda Regulatória 2025-2028, Tema 2.6 - Sobre-estadia de contêiner.		

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Esta Análise de Impacto Regulatório examina os problemas relacionados à cobrança de sobre-estadia de contêineres no transporte marítimo regulado pela Antaq. A análise identificou a ocorrência de cobranças imprevisíveis, pouco transparentes e incompatíveis com a adequada alocação dos riscos da operação, com potencial para ampliar conflitos entre usuários, transportadores marítimos e agentes intermediários, elevar os custos logísticos e desvirtuar a função econômica da sobre-estadia, que consiste em incentivar a devolução diligente do contêiner.

1.2. O problema regulatório decorre, principalmente, do baixo grau de efetividade das normas vigentes; da insuficiente aderência da regulação às controvérsias observadas no mercado; da falta de clareza na alocação de responsabilidades e riscos; do desequilíbrio de determinadas relações contratuais; e da assimetria de informações entre usuários, transportadores marítimos, agentes intermediários e a própria Agência. Foram identificadas, entre outras situações, dificuldades para comprovar a indisponibilidade operacional para devolução do contêiner, cobranças relacionadas a eventos não atribuíveis ao usuário, falta de transparência na cadeia de repasse, deficiência dos mecanismos de contestação e comunicação intempestiva de alterações operacionais relevantes.

1.3. A intervenção tem por objetivo coibir cobranças indevidas ou potencialmente abusivas, conferir maior clareza e previsibilidade às relações reguladas, melhorar o fluxo de informações, assegurar a adequada alocação dos riscos, estimular a solução consensual das controvérsias e fortalecer a capacidade de fiscalização e monitoramento da ANTAQ, sem impor custos regulatórios desproporcionais nem interferir indevidamente na liberdade de contratação.

1.4. Para cada ramo de causas-raiz do problema foram avaliadas alternativas de não ação, medidas não normativas e diferentes níveis de intervenção regulatória. A comparação foi realizada por análise multicritério, considerando a capacidade de cada alternativa para enfrentar as causas identificadas e alcançar os objetivos da intervenção. Entre as opções examinadas estavam a edição de orientações e guias, a realização de fiscalização temática, a revisão das infrações e penalidades, a criação de canais ou de plataforma institucional de contestação, a coleta periódica de dados, a definição de uma matriz de riscos, o estabelecimento de princípios contratuais, a invalidação de cobranças irregulares e a regulação do fluxo de informações.

1.5. A alternativa recomendada combina medidas normativas e não normativas. Propõe-se revisar a Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, para definir conceitos relevantes; explicitar a alocação de responsabilidades e riscos; estabelecer requisitos de validade e transparência das cobranças; aprimorar a disciplina aplicável aos agentes intermediários; estabelecer princípios para os contratos e para o fluxo de informações; e prever infrações e penalidades compatíveis com as condutas identificadas. Recomenda-se, ainda, criar plataforma eletrônica da ANTAQ para o recebimento de disputas e contestações, em paralelo aos canais dos agentes regulados, com incentivo à solução consensual e possibilidade de intervenção da Agência nos casos não solucionados. A proposta é complementada pela elaboração de guia orientativo sobre transparência da cobrança e comunicação entre os agentes.

1.6. A combinação foi escolhida por apresentar maior capacidade de enfrentar, de forma integrada, as diferentes causas do problema. Não se recomendou a fixação regulatória de períodos mínimos de livre estadia, diante do risco de intervenção desproporcional na liberdade de negociação e de desconsideração das particularidades das operações. Também não se recomendou, neste momento, impor o envio periódico à ANTAQ de dados sobre a totalidade das cobranças, pois a plataforma de contestações produzirá informações regulatórias relevantes e consistentes com menor custo para os agentes regulados.

1.7. Espera-se que a intervenção reduza as cobranças incompatíveis com a regulamentação, aumente a transparência e a rastreabilidade das informações, diminua a assimetria informacional, facilite a resolução de controvérsias e aperfeiçoe a fiscalização e o monitoramento do mercado. Como custos de implementação, serão necessários o desenvolvimento e a manutenção da plataforma eletrônica pela ANTAQ, a adaptação de contratos, procedimentos, sistemas e canais de comunicação pelos agentes regulados e a elaboração de materiais de orientação. O monitoramento da implementação deverá ser realizada por meio de indicadores de acompanhamento.

2. INTRODUÇÃO

2.1. O presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR Preliminar tem como objetivo subsidiar a atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ na revisão e aprimoramento da regulamentação aplicável à sobre-estadia de contêiner na navegação marítima. O tema insere-se no escopo do Tema 2.6 da Agenda Regulatória ANTAQ 2025–2028, sob o Eixo Temático “Navegação Marítima”, e dá prosseguimento ao aprimoramento normativo sugerido pela Avaliação de Resultado Regulatório realizada sobre a Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, reafirmando o compromisso institucional da Agência com a melhoria da qualidade regulatória.

2.2. A análise busca compreender as denúncias e reclamações relacionadas às regras de incidência da cobrança de sobre-estadia, bem como os entendimentos regulatórios firmados pelo Acórdão Nº 521-2025-ANTAQ (SEI nº 2633152), com enfoque nos aspectos mais latentes e identificáveis sobre o tema.

2.3. Este relatório apresenta, de forma estruturada, o diagnóstico do problema regulatório, o levantamento dos agentes afetados, a contextualização jurídica e institucional, e a sistematização das contribuições oriundas de reuniões, oficinas e interações com os diversos atores do setor. O objetivo é oferecer subsídios técnicos e analíticos que orientem a tomada de decisão da Diretoria Colegiada da ANTAQ, garantindo transparência, previsibilidade e legitimidade ao processo regulatório.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1. Nos idos de 2014, um Grupo de Trabalho (GT) foi firmado para elaboração de proposta de norma que contemplasse as infrações da navegação marítima e de apoio. O GT pontuou a necessidade de regular aspectos relativos à cobrança de sobre-estadia de contêineres (SEI 0001763, p. 133). Até aquele momento, não havia na Antaq uma norma regulamentadora das relações comerciais entre transportadores, usuários e agentes intermediários, sendo que a atuação da Agência relacionada ao setor estava fortemente focada nos serviços portuários.

3.2. Entre 2015 e 2016 foram realizadas duas Audiências Públicas sobre o tema. Nessas, foram coletadas ao todo, mais de 1.600 (mil e seiscentas) contribuições à minuta de norma. Desse esforço nasceu a [Resolução Normativa ANTAQ nº 18, de 21 de dezembro de 2017](#). Após publicada, a RN 18, de 2017, foi submetida a processo de revisão e consolidação em conformidade com o [Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019](#). A consolidação da Resolução Normativa nº 18, de 2017, com a Resolução ANTAQ nº 7.586, de 2020, deu então origem à [Resolução ANTAQ nº 62, de 1º de dezembro de 2021](#).

3.3. A norma 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. Ela também tinha a incumbência de reduzir a assimetria de informação no tocante à sobre-estadia de contêineres, dedicando um capítulo à temática.

3.4. No mesmo ano da publicação da Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, a Antaq desenvolveu o estudo [Experiência Internacional na Regulação da Sobre-estadia](#) (ANTAQ, 2021)^[1]. O estudo tinha o objetivo de identificar e analisar a aplicabilidade dos conceitos internacionais ao regime jurídico brasileiro e à realidade logística nacional. Ele apresentou elementos fáticos e evidências que poderiam subsidiar opções regulatórias.

3.5. O Acórdão Nº 454-2022-ANTAQ (SEI 1694026) determinou a inclusão da [Resolução ANTAQ nº 62, de 2021](#), na Agenda de Avaliação do Resultado Regulatório — ARR da ANTAQ. A inclusão se justificou pelos inúmeros conflitos entre usuários, agentes intermediários e empresas de navegação em relação à cobrança de sobre-estadia.

3.6. O Relatório de ARR Executiva GRN (SEI nº 2234988), aprovado pelo Acórdão Nº 703-2024-ANTAQ (SEI nº 2400252), sugeriu o aprimoramento dos aspectos da sobre-estadia regulamentados na Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, sugerindo a investigação acerca de conteúdos mínimos dos contratos marítimos, prazo para emissão da cobrança, procedimentos de disputa, cobrança de caução, etc. Ele também chamou a atenção para o papel dos agentes intermediários sobre a cobrança de sobre-estadia. E para os apontamentos da experiência internacional trazida pela *Final Rule* da *Federal Maritime Commission* (FMC).

3.7. Entrementes, o crescimento de denúncias e notícias de problemas e dificuldades na cadeia logística de contêineres, principalmente em terminais localizados nas regiões Sul e Sudeste do país, levou a Superintendência de Fiscalização da ANTAQ (SFC) a elaborar de um diagnóstico da situação verificada em nível nacional nos autos do processo 50300.014940/2024-55.

3.8. Um primeiro levantamento realizado pela setorial ainda em 2023 (processo 50300.005940/2023-83) já apontava que boa parte das denúncias e reclamações sobre sobre-estadia decorriam de eventual abusividade nas cobranças, assimetria de informações entre os agentes envolvidos (armador, agentes intermediários e usuários), problemas de transparência dos negócios, práticas comerciais não padronizadas e baixo nível de positividade das normas do setor.

3.9. Em 2024, a SFC determinou que cada Unidade Regional da Agência investigasse a cadeia logística de contêiner em sua área de jurisdição abordando minimamente:

- I - Porcentagem de ocupação dos terminais de contêineres;
- II - Disponibilidade de contêineres;
- III - Disponibilidade em *depots* para devolução;
- IV - Listar as denúncias tratadas em cada Unidade Regional, em 2023 e 2024, que versem sobre problemas na cadeia logística;
- V - Quais os principais problemas verificados;
- VI - Providências que tem sido adotadas pelas empresas envolvidas para lidar com as dificuldades enfrentadas;
- VII - Quaisquer outras informações pertinentes para traçar um diagnóstico da situação.

3.10. O resultado da investigação foi consolidado na Nota Técnica nº 9/2025/SFC (SEI 2537355). A manifestação técnica também apresentou proposta de abordagem regulatória e fiscalizatória para o quadro. Ao corroborar com os apontamentos, a Diretoria

Colegiada deliberou pelo Acórdão nº 521-2025-ANTAQ (SEI 2633152) firmando 9 (nove) entendimentos regulatórios decorrentes da interpretação lógica e sistemática da Resolução-ANTAQ nº 62. de 2021.

3.11. O mesmo Acórdão também determinou a antecipação, para 2025, do tema 2.6 “Sobre-estadia de contêiner - Resolução-ANTAQ nº 62/2021” da Agenda Regulatória 2025-2028, tema cuja análise ora se desenvolve.

3.12. Com o objetivo de coletar informações para o desenvolvimento do tema da Agenda Regulatória, foram realizadas 7 (sete) reuniões com entidades de classe do setor: Sindicomis/ACTC, Logística Brasil, CECAFE, Usuport Sul, Centronave, ABAC e Usuport, conforme Atas de Reunião SEI nº 2822154, 2822183, 2822208, 2823793, 2825463, 2825655 e 2842179, respectivamente.

3.13. Em março de 2026 foram realizadas oficinas de AIR com setoriais da Agência afetas ao tema. As oficinas totalizaram cerca de 22 (vinte e duas) horas de discussão. Participaram das oficinas os servidores designados pela Ordem de Serviço nº 3/2026/DG (SEI nº 2818771), representando as seguintes áreas: Coordenadoria-Geral de Governança Regulatória - CGGR/SRG, Gerência de Regulação da Navegação - GRN/SRG, Gerência de Regulação Portuária - GRP/SRG, Gerência de Recursos e de Apoio Técnico - GRAT/SFC, Gerência de Coordenação das Unidades Regionais - GCOR/SFC e Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho - GEA/SESGI. As oficinas também contaram com a presença de assessores da Diretoria – D4, uma vez que cabe a esta Diretoria a relatoria do presente processo.

3.14. As oficinas fazem parte da estratégia adotada pela Superintendência de Regulação - SRG para aprimorar a qualidade das análises produzidas.

4. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

4.1. A identificação do problema regulatório foi objeto de discussão com entidades de classe selecionadas do mercado regulado e posteriormente nas oficinas de AIR realizadas em março de 2026, totalizando cerca de 22 (vinte e duas) horas de trabalho, com a participação de servidores de diversas áreas da Antaq. O esforço possibilitou o tratamento do tema de forma transversal. O resultado foi a delimitação do **problema regulatório** conforme Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Problema regulatório

A cobrança de sobre-estadia realizada de forma imprevisível, sem transparência ou incompatível com a adequada alocação dos riscos da cadeia logística contribui para a ocorrência de conflitos entre os agentes, aumento de custos logísticos e desvirtuamento da função econômica da sobre-estadia.

Fonte: elaboração própria, com base nas oficinas de AIR.

4.2. À vista do que foi apresentado e em consonância com o que foi debatido por ocasião das oficinas de AIR, foi possível perceber que o problema regulatório se apresenta da seguinte maneira:

- I - A Resolução nº 62/2021 é pouco aderente às controvérsias do mercado;
- II - Há desbalanceamento do risco das partes, na medida em que há cobranças em situações de falha logística não atribuída ao usuário;
- III - Contrato de transporte desbalanceado em determinados segmentos de mercado resultante da falta de clareza da atuação e das responsabilidades dos agentes intermediários e da ausência de livre negociação entre as partes;
- IV - Existência de assimetria de informação, caracterizada pela falta de definição clara sobre informações essenciais e ausência de comunicação proativa em detrimento de uma cadeia logística eficiente;
- V - A penalidade prevista no normativo não se mostra capaz de inibir práticas e comportamentos indesejados.

4.3. O problema regulatório identificado apresenta-se sob a forma de:

- I - Falha de mercado: assimetria de informações;
- II - Falha regulatória: incentivo perverso;
- III - Riscos inaceitáveis: riscos à imagem; e
- IV - Falha institucional: falta de clareza das competências e divergências interpretativas derivadas da falta de clareza e complexidade das normas editadas.

4.4. A Tabela 1 a seguir apresenta as falhas de acordo com o seu grau de relevância.

Tabela 1 - Avaliação das falhas de acordo com o seu grau de relevância

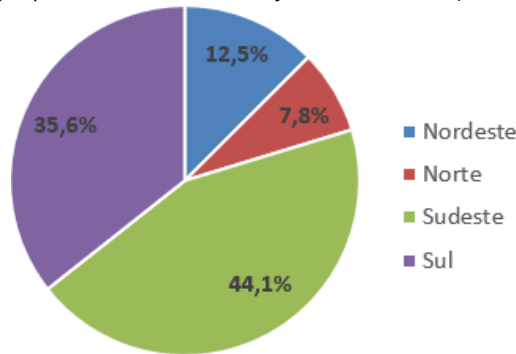
	Falha regulatória	Pouca	Média	Forte
Falha de mercado	Assimetria de informações			X
Falha regulatória	Incentivo perverso			X
Riscos inaceitáveis	Riscos à imagem			X
Falha institucional	Divergências interpretativas derivadas da falta de clareza ou complexidade das normas editadas			X

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

Caracterização do problema regulatório

4.5. Há uma forte concentração da movimentação de contêineres nas regiões sul e sudeste do Brasil. Juntas, elas respondem por quase 80% do total movimentado no longo curso e cabotagem brasileiros. A Figura 1 apresenta a estatística extraída do Anuário Estatístico Aquaviário^[2] para o ano de 2025.

Figura 1 - Distribuição percentual da movimentação de contêineres (em teus) por região - 2025.



Fonte: Anuário Estatístico Aquaviário. Extraído em 07/05/2026.

4.6. Quanto às principais mercadorias movimentadas em contêineres na cabotagem em 2025 destacam-se o arroz, 6,1%, os polímeros de etileno, 4,4%, e os circuitos integrados, 4,3%. O arroz é movimentado principalmente nas regiões sul e nordeste. Os polímeros nas regiões nordeste, sudeste e sul. E os circuitos integrados, majoritariamente na região norte. A Tabela 2 a seguir apresenta as dez mercadorias com maior tonelage movimentadas em 2025 pela cabotagem em contêineres.

Tabela 2 - Total (líquido) movimentado em contêiner (em toneladas) na cabotagem - Ano 2025

Nº	Mercadoria	Total mov. Contêiner (líquido) em toneladas	%
1	1006-Arroz	2.130.161	6,1%
2	3901-Polímeros de etileno, em formas primárias	1.562.092	4,4%
3	8542-Circuitos integrados e microconjuntos electrónicos	1.519.892	4,3%
4	2931-Outros compostos organo-inorgânicos	1.491.201	4,2%
5	6802-Pedras de cantaria ou de construção	1.227.758	3,5%
6	2501-Sal (incluídos o sal de mesa e o sal desnatado)	978.010	2,8%
7	3920-Outras chapas, folhas, películas, tiras e lâminas, de plástico não alveolar	910.492	2,6%
8	3907-Poliacetais, outros poliéteres e resinas epóxicas,	775.896	2,2%
9	0207-Carnes e miudezas comestíveis,	719.606	2,0%
10	2203-Cervejas de malte	648.045	1,8%
	Outros produtos	23.227.599	66,0%
	Total	35.190.754	100,0%

Fonte: Anuário Estatístico Aquaviário da Antaq. Extraído em 04/08/2026.

4.7. Quanto às principais mercadorias movimentadas em contêineres no longo curso em 2025 destacam-se os compostos organo-inorgânicos, 7,0%, as carnes e miudezas comestíveis, 5,4%, e as carnes bovinas, 2,9%. Essas três mercadorias são movimentadas majoritariamente nas regiões sudeste e sul. A Tabela 3 a seguir apresenta as dez mercadorias com maior tonelage movimentadas em 2025 pelo longo curso em contêineres.

Tabela 3 - Total (líquido) movimentado em contêiner (em toneladas) no longo curso - Ano 2025

Nº	Mercadoria	Total mov. Contêiner (líquido) em toneladas	%
1	2931-Outros compostos organo-inorgânicos	6.586.899	7,0%
2	0207-Carnes e miudezas comestíveis	5.137.351	5,4%
3	0202-Carnes de animais da espécie bovina, congeladas	2.781.699	2,9%
4	1701-Açúcares de cana ou de beterraba	2.352.921	2,5%
5	5201-Algodão, não cardado nem penteado	2.253.614	2,4%
6	3901-Polímeros de etileno, em formas primárias	2.205.887	2,3%
7	0901-Café, mesmo torrado ou descafeinado	2.083.837	2,2%
8	4703-Pastas químicas de madeira	1.805.274	1,9%
9	4407-Madeira serrada ou endireitada longitudinalmente	1.558.332	1,7%

Nº	Mercadoria	Total mov. Contêiner (líquido) em toneladas	%
10	0203-Carnes de animais da espécie suína	1.239.162	1,3%
	Outros produtos	66.381.515	70,3%
	Total	94.386.490	100,0%

Fonte: Anuário Estatístico Aquaviário da Antaq. Extraído em 04/08/2026.

4.8. A contratação do transporte marítimo de contêiner no Brasil segue um fluxo operacional com várias etapas e diversos atores. Apresenta-se a seguir o fluxo operacional da exportação de contêiner (Relatório Técnico nº 47/2025/GEF Contêineres/GCOR/SFC, SEI 2718403):

1º - O usuário/exportador contrata o serviço com o transportador marítimo, o qual emite o *booking* (reserva de praça) contendo *deadline* de *draft* e *deadline* de carga (DL), informando o usuário/exportador;

2º - O exportador retira o contêiner vazio no DEPOT indicado pelo transportador marítimo. A retirada tem que ser feita antes do *deadline* de *draft*. Com a retirada do vazio, inicia-se a contagem do prazo de livre estadia. Via de regra, o contêiner é retirado pela transportadora contratada pelo exportador que, eventualmente, também executa o serviço de estufagem e armazenamento temporário do contêiner cheio;

3º - Com as informações do contêiner e da carga (inclusive Nota fiscal), envia-se o *draft* do BL (*Bill of Lading*) ao transportador marítimo;

4º - O transportador marítimo dá conhecimento ao Terminal Portuário acerca do referido *booking* e define o período de *prestacking* (período em que os containers serão recebidos via *gate*);

5º O terminal disponibiliza janelas para agendamento da entrega das unidades pelas transportadoras rodoviárias;

6º - O despachante aduaneiro contratado pelo exportador realiza o cadastro do contêiner no sistema do Terminal, vinculando-o ao respectivo *booking*;

7º - Após este pré-cadastro, a transportadora realiza o agendamento (janela) no sistema (*site*) do terminal, utilizando informações do contêiner, bem como da Nota fiscal, placa do caminhão e dados do motorista;

8º - O Exportador envia o contêiner cheio ao terminal na data e hora agendadas. O *deadline* da carga é data limite para depositar o contêiner cheio no porto. Entretanto, seu envio ao terminal somente pode ser efetuado quando os *gates* estiverem abertos, ou seja, em geral 05 dias antes da previsão de atracação (*“Estimated Time of Berthing – ETB”*);

9º - Após o contêiner entrar no Terminal (*gate in*), o registro de recebimento da carga é feito, ocasião em que se encerra a contagem do prazo de livre estadia;

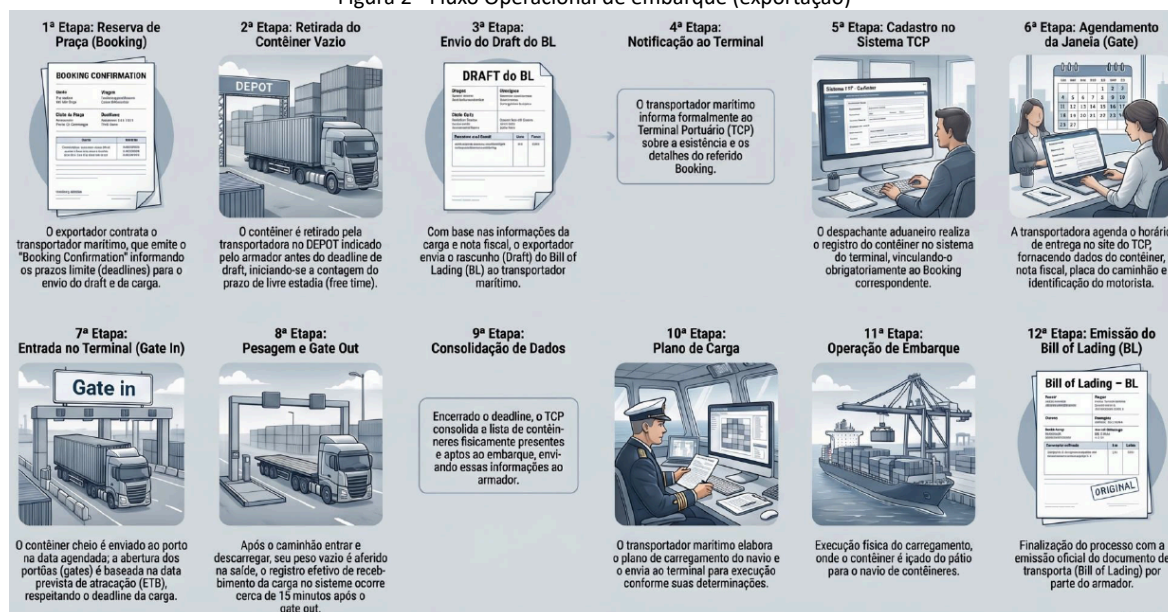
10º - Finalizado o prazo limite para a entrada dos contêineres (*deadline*), o terminal consolida as informações referentes aos contêineres que se encontram fisicamente no terminal e que estão aptos ao embarque e envia ao armador;

11º - O transportador marítimo elabora o Plano de Carga e envia para o terminal, que o executa conforme determinação do armador;

12º - O embarque das unidades é providenciado pelo terminal se a parte documental estiver saneada, caso contrário o terminal informa o transportador marítimo que a carga não está liberada para embarque e automaticamente rola o contêiner para a próxima viagem, gerando novos custos de armazenagem.

4.9. A Figura 2 a seguir resume o esse fluxo operacional.

Figura 2 - Fluxo Operacional de embarque (exportação)



Fonte: apresentação GEF Contêineres

Notas: **Deadline de draft*: prazo para apresentação de informações da carga e do contêiner.** *Prestacking*: período em que os containers serão recebidos via *gate*.

4.10. A possibilidade de ocorrência de sobre-estadia é um fator que influencia o comportamento dos usuários do transporte marítimo. De forma geral, eles buscam evitar tal cobrança tanto antes do embarque (*detention*) como após a descarga de unidades (*demurrage*). Os importadores/consignatários normalmente buscam desembarçar a carga, retirar as unidades, desová-las e devolvê-las ao transportador por meio do depósito de vazios indicado antes do término do prazo de livre estadia. A devolução das unidades vazias significa o encerramento dos serviços objeto do contrato de transporte. Já os exportadores/embarcadores normalmente buscam retirar o contêiner vazio e entregá-lo estufado no terminal para embarque em um tempo menor que o período de livre estadia acordado com o transportador.

4.11. Ocorre que no curso da cadeia de prestação do serviço de transporte marítimo diversas circunstâncias, previsíveis ou não, podem ocorrer alterando a programação inicial, mesmo quando o usuário pretende executar todas as suas operações dentro do período de livre estadia. Assim, é natural que a Agência receba muitos questionamentos relacionados à cobrança de sobre-estadia.

4.12. Na exportação, por exemplo, grande parte das reclamações partem da indisponibilidade de janela nos terminais de embarque. Enquanto que na importação, as reclamações se concentram na cobrança por agentes intermediários e nos termos de recebimento do contêiner. A incidência de reclamações na cabotagem tende a ser menor porque boa parte das contratações ocorre na modalidade porta a porta.

4.13. Considerando a necessidade de melhor esclarecer os aspectos regulatórios da Resolução Nº 62-ANTAQ, de 2021, a Diretoria Colegiada emitiu o Acordão Nº 521-2025-ANTAQ (SEI 2633152) contendo 9 (nove) entendimentos oriundos da interpretação lógica da norma.

a) Dos entendimentos regulatórios do Acordão nº 521-2025-ANTAQ (SEI 2633152)

4.14. A Resolução ANTAQ Nº 62 definiu o termo sobre-estadia como sendo o "*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*".

4.15. Apesar da leitura isolada sugerir o entendimento de que a sobre-estadia incide sempre que houver mobilização dos contêineres na execução de determinado contrato de transporte além da livre estadia, o Acordão Nº 521-2025-ANTAQ esclareceu a situação em duas premissas fundamentais:

5.1.1. é premissa fundamental para a incidência da sobre-estadia que a extensão de prazo da utilização do contêiner, por período superior ao prazo de livre estadia, decorra de interesse, opção, culpa ou risco de negócio do usuário;

5.1.2. não há incidência de sobre-estadia quando a utilização do contêiner, por período superior ao prazo de livre estadia, decorra de ato, omissão ou falhas de logística sob responsabilidade do transportador, do terminal por ele indicado, ou do depósito de vazios, ou ainda de evento alocado ao risco dessas partes;

4.16. Dessas premissas têm-se, primeiramente, que o objetivo da cobrança de sobre-estadia é incentivar a circulação de carga e promover a fluidez do transporte. Trata-se da aplicação do Princípio do Incentivo ("*Incentive Principle*"): a cobrança só é válida nos casos em que haja possibilidade de alcance de seu propósito fundamental. O princípio teve origem no FMC que o adotou como a base para avaliação da adequação da aplicação de cobranças de sobre-estadia. Ele visa fomentar a "fluidez do frete" ("*freight fluidity*"), ou seja, incentivar os usuários a trabalharem pela movimentação das unidades da forma mais célere possível. Se a paralisação das unidades após a livre estadia foi causada por situações relacionadas ao próprio serviço de transporte, incluindo a logística disponibilizada pelo transportador marítimo para sua execução (incluindo terminais portuários e depósitos de contêineres vazios), não há legitimidade na incidência da sobre-estadia, que só oneraria o usuário de forma descabida, uma vez que totalmente dissociada de seu objetivo.

4.17. Segundo, que a incidência e a obrigação de pagamento devem estar relacionadas não somente à utilização dos contêineres por tempo superior ao período de sobre-estadia, mas que o prolongamento da utilização seja realizada no interesse da carga, ou conforme riscos associados aos requisitos para sua movimentação. Terceiro, que as condições de prestação do serviço devem ser providas pela empresa transportadora. Quando tais condições não estão presentes, trata-se de um problema relacionado à prestação do serviço, não podendo gerar penalização ao usuário. Quarto, que a sobre-estadia não é remuneração por prestação de serviço. Ela tem sim a finalidade de compelir o usuário à devolução diligente do contêiner.

4.18. Complementarmente, a diretoria da Antaq entendeu não ser admissível a cobrança de sobre-estadia por questões decorrentes da gestão do próprio transportador marítimo, vez que este é o principal responsável pela logística do transporte porto-a-porto, a qual inclui a etapa de operação da carga pelo terminal portuário, que começa, por óbvio, pelo recebimento da carga, sendo certo que o transportador deve garantir condições adequadas para o cumprimento dos prazos acordados com os usuários.

4.19. A responsabilidade pela falha na cadeia logística, quando alocada na competência do transportador, tem efeitos tanto no prazo da livre estadia como também sobre a contagem da sobre-estadia, quando a contagem desta já tiver iniciado. Em outras palavras, refuta-se para o transporte de contêiner o princípio "*once on demurrage, always on demurrage*", comumente aplicado ao afretamento de navios. A diretoria da Antaq fixou que nesse caso deve haver a suspensão e/ou interrupção da contagem da sobre-estadia a partir da data em que o usuário comprovar a primeira tentativa frustrada de entrega ou devolução do contêiner, até que o transportador disponibilize condição efetiva para a devolução desses cofres de cargas. Esse é o terceiro entendimento regulatório do Acordão Nº 521-2025-ANTAQ. Vejamos:

5.1.3. verificada qualquer hipótese do item 5.1.2., a contagem da sobre-estadia fica suspensa, mesmo que já iniciada, a partir da data em que o usuário comprovar a primeira tentativa frustrada de entrega ou devolução do contêiner, permanecendo suspensa até que o transportador disponibilize condição efetiva para o seu recebimento;

4.20. A falha na cadeia também pode gerar outros custos aos usuários dos contêiner. É o caso dos prejuízos extraordinários em caso de indisponibilidade de depósitos para recepção de contêineres vazios. Os prejuízos dos usuários podem ir além da cobrança da

sobre-estadia do contêiner. A eventual ineficiência logística do transportador pode ensejar custos adicionais aos usuários do contêiner, como a contratação de local de armazenamento temporário, até que consiga disponibilidade para devolver os contêineres vazios.

4.21. Assim, a Diretoria da Antaq entendeu que em se comprovando os prejuízos decorrentes da ineficiência logística, é possível a devida instauração de processo administrativo sancionador visando a apuração da conduta do transportador por eventual descumprimento dos preceitos relacionados à prestação do serviço adequado, na medida em que deixa de migrar os prejuízos aos usuários. Esse é o quinto entendimento regulatório do Acórdão Nº 521-2025-ANTAQ. Vejamos:

5.1.5. caso a indisponibilidade do depósito indicado pelo transportador para receber as unidades de carga vazias gere prejuízos extraordinários ao usuário, é possível a abertura de processo sancionador com base no inciso II do art. 27 da Resolução-ANTAQ nº 62/2021;

4.22. Por outro lado existem situações imprevisíveis e inevitáveis, denominadas como "caso fortuito ou de força maior", sob as quais a eventual cobrança de sobre-estadia deve ser ponderada. A Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, não lista, mesmo que de forma exemplificativa, as ocorrências qualificáveis nesse gênero. Como fez a Resolução ANTAQ nº 112, de 2024 (SEI 2184597) no caso da armazenagem adicional da carga nas instalações portuárias.

4.23. A Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, tão somente estabelece que a ocorrência de casos fortuitos ou de força maior suspendem a contagem do prazo de livre estadia, mas não interrompe a contagem da sobre-estadia na hipótese dela já tiver sido iniciada.

4.24. Ao deliberar sobre o assunto, o Acórdão Nº 521-2025-ANTAQ apenas ratificou o entendimento normativo sem alterá-lo, ampliá-lo ou restringi-lo. Vejamos o quarto entendimento regulatório:

5.1.4. eventos de caso fortuito ou força maior iniciados e/ou ocorridos no período de livre estadia do contêiner suspendem o decurso do prazo do *free time*, não havendo que se falar em início de contagem de prazo de sobre-estadia;

4.25. Outra premissa estabelecida diz respeito à retenção de cargas e à recusa de serviços. A retenção de carga somente é permitida em casos de inadimplência do usuário por dívidas de frete e por avaria grossa em contratos específicos. A eventual inadimplência decorrente da cobrança de sobre-estadia não autoriza o transportador marítimo a realizar a retenção de carga, mas apenas a recusa de novos transportes que lhe forem solicitados mediante comprovação.

4.26. A premissa está alinhada ao art. 7º do [DECRETO-LEI Nº 116, DE 25 DE JANEIRO DE 1967](#), que dispõe sobre as operações inerentes ao transporte de mercadorias por via d'água nos portos brasileiros, delimitando suas responsabilidades e tratando das faltas e avarias. Vejamos:

Art. 7º Ao armador é facultado o direito de determinar a retenção da mercadoria nos armazéns, até ver liquidado o frete devido ou o pagamento da contribuição por avaria grossa declarada.

4.27. Considerando a existência de denúncias com relatos de que os transportadores se valem de supostas inadimplências para coagir o usuário a efetivar o pagamento sob o risco de retenção da carga, a Diretoria entendeu que *"a recusa de novos embarques, apesar de medida excepcional, é admissível quando devidamente justificada; enquanto a retenção de carga fora dos parâmetros normativos representa violação grave aos direitos do usuário, com potencial de gerar prejuízos significativos"* (Voto do Relator-D1, SEI nº 2632534). Resultando daí nas premissas 5.1.6 e 5.1.7 do Acórdão:

5.1.6. a retenção de carga é ilegal, podendo ocorrer apenas quando houver débitos referentes à frete ou avaria grossa, conforme preceitua o artigo 12 da Resolução-ANTAQ nº 62/2021;

5.1.7. a recusa de novos embarques em razão de inadimplência, consoante preconizado no art. 10, inciso V, da Resolução-ANTAQ nº 62/2021, não é aplicável a contratos em que já tenha ocorrido o início efetivo da prestação de serviço;

4.28. A análise das denúncias de sobre-estadia apontou que muitas vezes a cobrança é feita por um agente intermediário representante brasileiro de um NVOCC estrangeiro. Esses agentes argumentavam não serem regulados pela Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, devido à ausência de previsão expressa no texto normativo.

4.29. Contudo, o conceito de "agente intermediário" expresso no art. 2º inciso II, da Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, é amplo e engloba todo aquele que media a operação de transporte entre o usuário e o transportador marítimo. O que inclui os agentes brasileiros mandatários de transportador NVOCC estrangeiro. Dessa forma, tais empresas estão plenamente sujeitas ao regime regulatório, sendo passíveis de responsabilização por condutas que infrinjam os direitos dos usuários. E mais, como agentes intermediários que são, elas devem atender aos critérios de serviço adequado (em especial ao disposto no art. 3º-VII) e aos direitos dos usuários (especialmente o art. 8º-III) previstos na Resolução.

4.30. Sob esse entendimento a Diretoria da Antaq firmou as premissas 5.1.8 e 5.1.9 do Acórdão Nº 521-2025-ANTAQ, como se lê:

5.1.8. a empresa que atue no Brasil como mandatária de transportador NVOCC estrangeiro está sujeita aos ditames da Resolução-ANTAQ nº 62/2021, enquadrando-se no conceito de "agente intermediário"; e

5.1.9. conforme art. 3º-VII, e art. 8º-III, é obrigação do agente intermediário, ao repassar a cobrança de sobre-estadia aos usuários, apresentar os valores efetivamente cobrados pelo transportador;

4.31. Os entendimentos exarados no Acórdão não são exaustivos. Isto é, eles não abrangem toda a problemática que envolve cobranças indevidas, imprevisíveis, sem transparência ou incompatíveis com a adequada alocação dos riscos no transporte de contêineres. Daí procedeu-se a realização de reuniões setoriais com o mercado seguidas de oficinas internas com o objetivo de mapear o problema regulatório e identificar as causas e possíveis alternativas regulatórias para abordagem. Cada assunto discutido foi desdobrado até que fossem delimitadas as causas-raiz cujas soluções poderiam ser endereçadas no âmbito das competências da Agência.

b) Da assimetria de informação

4.32. Entre as reclamações mais recorrentes por parte dos usuários, especialmente embarcadores/exportadores, estão as alterações nas escalas dos transportadores marítimos efetivos. As empresas de navegação geralmente trabalham com linhas regulares pré-definidas, tanto no longo curso como na cabotagem, de modo que os portos onde cada embarcação deve operar são definidos previamente, assim como um intervalo de tempo padrão para a realização das viagens. Porém, há inúmeras situações que podem ocorrer durante a movimentação dos navios em suas rotas que geram alterações involuntárias nesse planejamento. Um exemplo pertinente a este levantamento são os fechamentos de canais de acesso em alguns portos, normalmente determinados pelas Capitânias dos Portos, como responsáveis por zelar pela segurança da navegação.

4.33. Todavia, é importante ressaltar que as omissões e reprogramações não são questões de primeiro plano, pois são situações que fazem parte da dinâmica do transporte marítimo, de modo que sua mera ocorrência não constitui irregularidade. Ou seja, pode ser interessante em um aspecto de análise de conjuntura avaliar se houve mudança significativa na observação desses fenômenos, especialmente considerando a situação atual do mercado, para melhor compreensão dos fenômenos e do papel da Agência. Mas não é esse o interesse principal nessa oportunidade.

4.34. O que deve, sim, ser objeto de análise são as consequências de tais situações, para que eventuais custos resultantes das alterações de operações programadas (notadamente sobre-estadia) não onerem de forma irregular os usuários do transporte marítimo.

4.35. No caso do fluxo de exportação/embarque, a ocorrência de atrasos na atracação da embarcação geralmente é de conhecimento do armador e da instalação portuária. Já os usuários argumentam que nem sempre são informados tempestivamente sobre atrasos de navio. Atrasos não comunicados podem resultar em custos adicionais aos usuários para além da sobre-estadia, como custo de armazenagem adicional.

4.36. Outrossim, sucessivas alterações no *booking* desorganizam o planejamento operacional de operadores portuários e usuários. Os operadores portuários reduzem a oferta de janelas nos terminais, o que limita (e até mesmo impede) a entrega do contêiner no terminal portuário de embarque/exportação. Muitas vezes, o usuário não é informado de todas as emendas, o que faz com que ele trabalhe com um *booking* vencido; perca prazos ou agendamentos e enfrente custos adicionais por não ter conhecimento das mudanças.

4.37. A ineficiência no fluxo de informações entre transportador marítimo, terminal e usuário foi habilmente caracterizada na análise do Relatório Técnico nº 47/2025/GEF Contêineres/GCOR/SFC 47 (SEI nº 2718403). O documento examinou a administração da disponibilização aos usuários de janelas operacionais para entrada de contêineres nos terminais. Em apertada síntese, ele demonstra que o processo de agendamento de entrega do contêiner no terminal está estruturado em torno do número do *booking*, que representa a reserva de espaço no navio estabelecida mediante acordo comercial entre transportador e usuário. Este identificador contém informações essenciais sobre o embarque, incluindo dados da embarcação e do destino.

4.38. Embora exista um sistema estruturado de troca de informações via EDI (*Electronic Data Information*), o processo apresenta falhas, principalmente pela **falta de definição clara sobre informações essenciais e ausência de comunicação proativa**. Os armadores concentram o controle dos dados, gerando **assimetria informacional**, enquanto terminais e exportadores atuam de forma reativa, dependendo de monitoramento constante.

4.39. Além disso, mudanças frequentes e tardias nos *bookings* prejudicam o planejamento operacional dos terminais e aumentam a imprevisibilidade. Essa dinâmica transfere aos demais agentes os impactos logísticos e financeiros, como perda de janelas e custos adicionais.

4.40. E, por fim, ressalta-se que a comunicação com usuários é limitada e, muitas vezes, indireta, sem registros sistemáticos de falhas ou prejuízos, evidenciando um sistema pouco transparente e pouco eficiente para toda a cadeia logística.

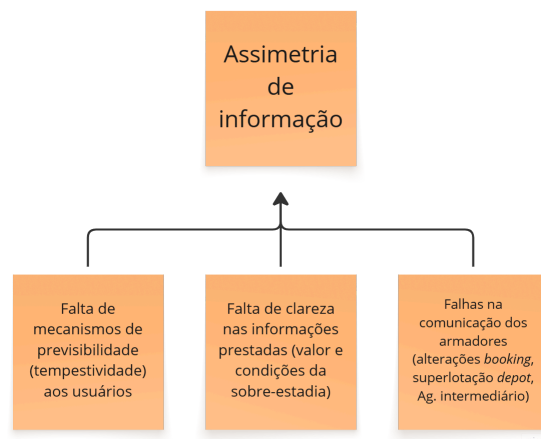
4.41. Já no caso do fluxo de importação/desembarque, conflitos sobre a cobrança de sobre-estadia tendem a ser mais raros. Geralmente os fatos geradores decorrem do processo de desembarço da carga, que é de responsabilidade do proprietário ou consignatário da mesma.

4.42. Os usuários dos serviços marítimos também relatam a falta de padronização e clareza na divulgação dos custos de sobre-estadia, o que reduz a transparência, dificulta o entendimento e expõe o usuário a riscos. Nem todos os armadores informam claramente o *free time* e os valores diretamente no *Booking*. Em alguns casos, essa informação aparece em páginas secundárias, com fonte pequena. Frequentemente, o *booking* apenas direciona o usuário para um site externo. No site, o usuário precisa navegar por várias páginas até encontrar tabelas complexas que podem ser apresentadas em inglês técnico, com abreviações e formatos difíceis de interpretar.

4.43. Ainda sobre esse tema, registrou-se que há dúvidas frequentes sobre quando termina a livre estadia e quando começa a cobrança. Os usuários argumentam não haver uma comunicação formal sobre o início da sobre-estadia. Diferenças de interpretação (fração de dia, contagem de horas, etc.) também geram insegurança.

4.44. Como consequência da assimetria de informação identificou-se o aumento das reclamações dos usuários por cobranças de sobre-estadia imprevisíveis e sem transparência.

Figura 3 - Quadro resumo das causas-raiz do problema regulatório: Assimetria de informação



Fonte: elaboração própria, com base nas oficinas de AIR.

c) Desbalanceamento dos riscos das partes

4.45. A sobre-estadia deve atender ao objetivo para o qual foi instituída, pois quando sua cobrança perde o caráter indutor e passa a se constituir em ônus fixo, alheio ao controle do usuário, ela deixa de atender aos objetivos regulatórios e contratuais, configurando-se como medida abusiva e desarrazoada à luz da sua finalidade.

4.46. Nesse sentido, o Acórdão nº 521-2025-ANTAQ (SEI 2633152) fixou a premissa de que a sobre-estadia somente deve incidir quando a utilização dos contêineres por prazo superior à livre estadia ocorrer no interesse, por opção ou por culpa dos usuários, ou quando o evento causador estiver sob o risco do negócio dos usuários. E não pode haver incidência quando a paralisação dos contêineres for relacionada a ato ou omissão do transportador ou daqueles a seu serviço, a logística mobilizada pelo transportador marítimo para oferta do serviço, ou quando o evento causador estiver sob o risco do negócio do transportador, do depósito de vazios ou do terminal portuário.

4.47. Assim, não é admissível a cobrança nos casos em que o não retorno dos contêineres à logística decorra de ações ou omissões atribuíveis ao transportador ou a seus prepostos, à estrutura logística adotada pelo próprio transportador marítimo para prestação do serviço, ou quando o evento que motivou a paralisação se insira nos riscos operacionais do transportador, do terminal portuário ou do depósito de contêineres vazios.

4.48. Outras deliberações da Diretoria Colegiada também trataram das responsabilidades pelo risco do negócio no que tange à cobrança de sobre-estadia. No Acórdão Nº 578-2025-ANTAQ (SEI 2660074) a diretoria determinou que nos casos de atrasos para embarque de cargas já armazenadas, tendo como causa o atraso na chegada do navio ao porto, a responsabilidade pelo risco é do transportador marítimo efetivo, sendo vedada a alteração unilateral do valor dos preços e dos fretes, bem como a cobrança de quaisquer tipos de taxas.

5.1.1 nos casos de atrasos para embarque de cargas já armazenadas, tendo como causa o atraso na chegada do navio ao porto, a responsabilidade pelo risco é do transportador marítimo efetivo, sendo vedada a alteração unilateral do valor dos preços e dos fretes, bem como a cobrança de quaisquer tipos de taxas; e

5.1.2. não há incidência de sobre-estadia quando a utilização do contêiner, por período superior ao prazo de livre estadia, decorra de ato, omissão ou falhas de logística sob responsabilidade do transportador, do terminal por ele indicado, ou do depósito de vazios, ou ainda de evento alocado ao risco dessas partes;

4.49. Já no Acórdão Nº 56-2026-ANTAQ (SEI 2814209), a diretoria colegiada, com base em achados da fiscalização temática, determinou à SRG que implemente no processo de revisão da Resolução Nº 62-2021-ANTAQ uma matriz de responsabilidade a ser aplicada em casos de cobrança de sobre-estadia decorrentes da falta de janelas nos terminais, seguindo o modelo adotado na Resolução nº 112-2024-ANTAQ.

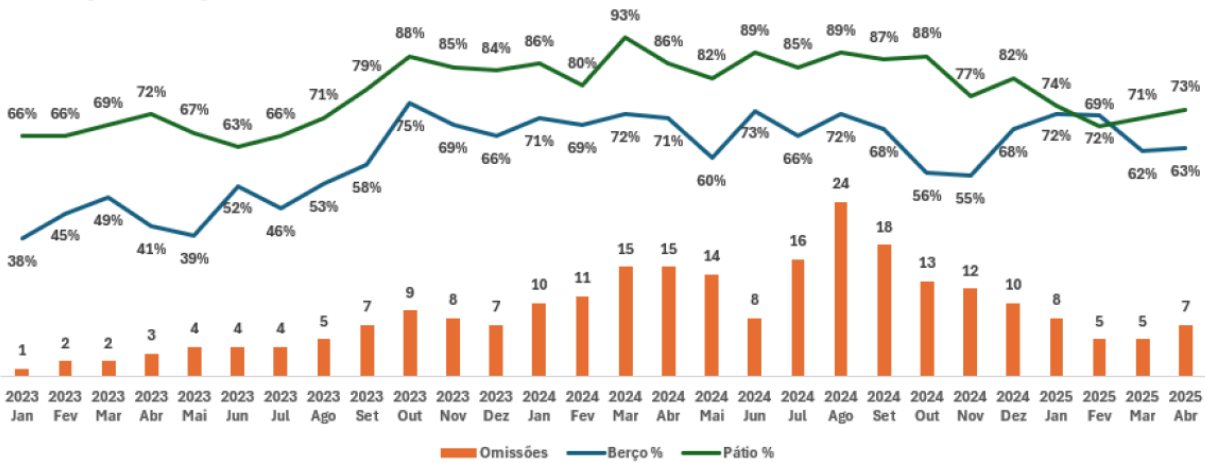
4.50. Não por acaso, a falta de janelas disponíveis para agendamento da entrega da carga no terminal designado para embarque é uma das principais reclamações apresentadas à ANTAQ quando a cobrança de sobre-estadia decorre de questões logísticas totalmente alheias à responsabilidade do usuário.

4.51. Nessa situação, a dinâmica consiste na retirada dos cofres de carga dos depósitos de vazios para estufagem e posterior entrega no terminal dentro do período concedido de livre estadia. No entanto, quando o embarcador busca janelas junto ao terminal com vistas ao embarque de sua carga, é informado sobre a indisponibilidade de agendamento para o recebimento das unidades.

4.52. Isso acontece, majoritariamente, em consequência de **omissões e rolagens de carga** pelo transportador marítimo. O não cumprimento das janelas de atracação gera um efeito em cascata de acúmulo de cargas não embarcadas, já que a programação do pátio do terminal depende da quantidade prevista de contêineres para embarque e desembarque. A figura a seguir ilustra a correlação entre a taxa de ocupação de um terminal de contêineres e as omissões de escala de janeiro de 2023 a abril de 2025.

Figura 4 - Correlação entre ocupação de berço e pátio e omissões de escala - jan/23-abr/25.

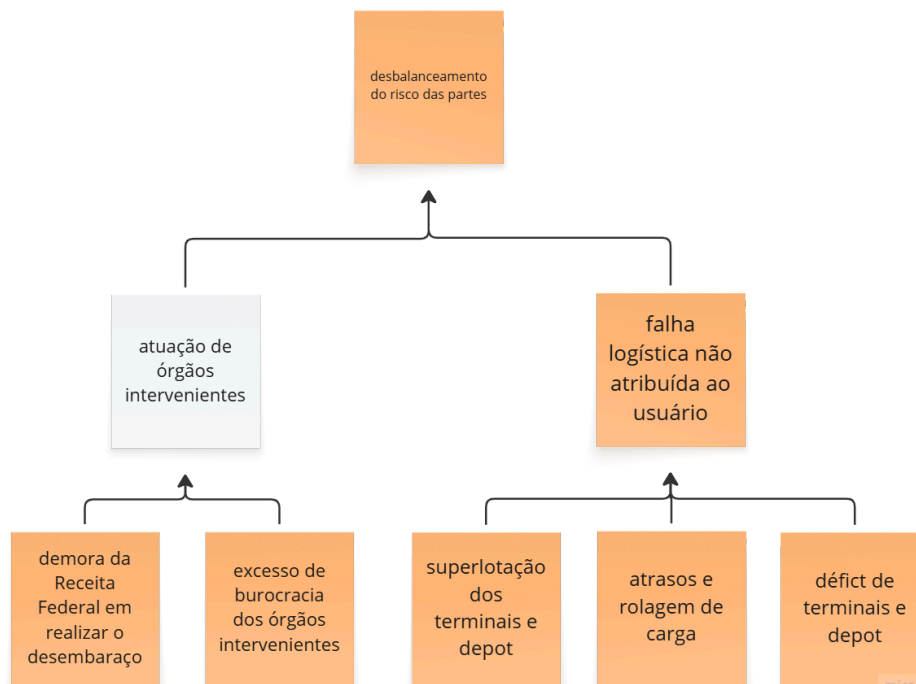
Correlação Ocupações X Omissões



Fonte: Apresentação GEF Contêineres.

- 4.53. O número de janelas disponibilizadas ao exportador é diretamente influenciado pela taxa de ocupação de pátio. Ou seja, a capacidade máxima de recepção de unidades pelos *gates* só é garantida se houver espaço disponível no pátio para a recepção de cargas até o momento do seu carregamento no navio de nomeação.
- 4.54. A reprogramação logística dos transportadores marítimos gera atrasos e prejuízos às janelas subsequentes, uma vez que os contêineres depositados no terminal com base em *bookings* confirmados pelos armadores, mas cujas viagens foram omitidas ou atrasadas, permanecem sob responsabilidade do terminal até que o armador os realoque, sem qualquer ingerência do terminal sobre esses procedimentos. Isso estende o tempo médio de permanência dos contêineres e diminui a quantidade de janelas disponíveis aos exportadores.
- 4.55. Contudo, há que se destacar que as omissões de escala e a rolagem de cargas não são de todo desvantajosas. Tais práticas permitem a interrupção de um potencial efeito em cascata sobre a programação de atracações de um terminal. Se um navio extrapola o tempo de atracação previsto, possivelmente as atracações seguintes seriam afetadas com atrasos subsequentes. Então, se um dos navios da fila omite a escala naquele terminal, a fila de atracações tende a voltar à programação.
- 4.56. Aqui, o que se questiona é a cobrança de sobre-estadia (*detention*) tendo como fato gerador a reprogramação logística do transportador. Seja pela extensão do prazo da livre estadia decorrente da falta de janela de agendamento nos terminais. Seja pela perda do deadline da carga antecipado de forma extemporânea.
- 4.57. Nesse caso a incidência da cobrança da sobre-estadia decorre de questões da gestão do próprio transportador marítimo. Pois o terminal designado pelo transportador para o recebimento da carga é etapa constante do seu planejamento e constitui logística essencial para o efetivo transporte da carga, não havendo qualquer sentido em responsabilizar o usuário se esta falha decorre de situações sob ingerência do próprio transportador.
- 4.58. De modo semelhante, a devolução do contêiner desovado no depósito de vazios não deve ser obstada por problemas logísticos afetos ao transportador. O depósito de vazios, embora não regulado diretamente pela ANTAQ, integra de forma indissociável a prestação do serviço de transporte do transportador marítimo. Não podendo, portanto, o transportador impor custos adicionais ao usuário do contêiner se estes decorrem da incapacidade da sua própria infraestrutura. Ou seja, se o cliente busca entregar os vazios em determinada data e não consegue porque o depósito indicado pelo transportador não consegue recebê-los, não é lícito ao transportador cobrar sobre-estadia por eventuais dias adicionais de guarda das unidades, quando resultantes exclusivamente dessa negativa. Ademais, nesse momento as unidades não estão sequer em uso, pois sua função de acondicionamento das cargas já foi cumprida, de modo que não estão mais empregadas na prestação do serviço, portanto cabe somente sua restituição ao transportador.
- 4.59. Por outro lado, existem eventos de responsabilidade objetiva do usuário. Embora este não tenha dado causa, deve ser responsabilizado tendo em vista o risco inerente ao próprio negócio. Cita-se por exemplo a demora na retirada do contêiner do terminal em razão de pendências documentais da carga junto a órgãos da administração pública como a Receita Federal, agência sanitária, órgão ambiental e outros. Não sendo cabível a responsabilização do transportador ou seus prepostos.
- 4.60. Para definir o risco do negócio dos usuários na incidência da sobre-estadia, a Diretoria Colegiada da Antaq tem evocado, de forma racional, a aplicação da matriz de responsabilidades da Resolução ANTAQ nº 112, de 2024. A matriz foi recentemente aplicada a casos concretos de denúncias e questionamentos sobre a cobrança da sobre-estadia. Cito o Acórdão Nº 713/2025-ANTAQ (SEI nº 2903341). A deliberação ratificou o entendimento de que os atrasos na retirada do contêiner da instalação portuária decorrentes da atuação de órgãos da administração pública como a Receita Federal, agência sanitária e outros, constitui risco do negócio imputado ao usuário do contêiner. E, portanto, não há que se falar em suspensão da contagem do prazo de livre estadia; sendo legítima a eventual incidência de sobre-estadia se excedido o prazo da livre estadia. A deliberação também pontuou que o prazo razoável de 8 (oito) dias, reconhecido pela jurisprudência do Tribunal Regional Federal da Quarta Região - TRF4 como limite temporal razoável para a conclusão dos atos de conferência aduaneira, não vincula as decisões da Agência ou implica em revogação tácita dos dispositivos das Resoluções ANTAQ nº 62/2021 e 112/2024. E ressaltou a independência entre as esferas judicial e administrativa.

Figura 5 - Quadro resumo das causas-raiz do problema regulatório: Matriz de Risco



Fonte: elaboração própria, com base nas oficinas de AIR.

d) poder de mercado

4.61. Um levantamento realizado entre empresas de navegação nos autos do processo 50300.004460/2024-86, revelou que cinco EBNs concentram mais de 60% da movimentação de contêineres (em TEUS) na cabotagem e longo curso no Brasil. Elas operam em rotas pré-definidas. Algumas delas atuam em cadeia verticalizada com instalações portuárias. De forma que a concorrência não é a mesma em todos os portos brasileiros.

4.62. Para mais, no decurso das Oficinas de AIR, foi possível perceber que determinados seguimentos de mercado têm menor poder de negociação; seja pelo porte do embarcador/recebedor da carga, seja pelo modelo de contratação do serviço porto-a-porto. Tais usuários são mais propensos a buscar na regulação da Agência a resolução de conflitos.

4.63. A questão se agrava nas situações onde os serviços de transporte são contratados no exterior pelo exportador da carga. Neste caso, há ausência de livre negociação. O exportador negocia os termos do contrato de transporte (*Bill of Lading* - BL) em favor da sua economia comercial. Restando ao importador brasileiro aderir às condições firmadas no exterior.

4.64. No processo de importação além de acordar com os termos do BL, os usuários são obrigados a consentir com o Termo de Devolução do Contêiner. Este documento funciona como um contrato de adesão. E muitas vezes impõe condições para além do BL. A liberação da carga é condicionada à assinatura desse Termo. Após a assinatura, a carga é liberada no SISCARGA. O atraso na assinatura aumenta o risco de cobrança de sobre-estadia.

4.65. O Código Civil Brasileiro, [LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002](#), estabelece regras gerais para os contratos privados, dentre as quais, destaco:

Art. 421-A. Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais, garantido também que: [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#).

I - as partes negociantes poderão estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação das cláusulas negociais e de seus pressupostos de revisão ou de resolução; [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#).

II - a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada; e [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#).

III - a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#).

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

Art. 425. É lícito às partes estipular contratos atípicos, observadas as normas gerais fixadas neste Código.

4.66. No que tange aos contratos de adesão, o Código estabelece:

Art. 423. Quando houver no contrato de adesão cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á adotar a interpretação mais favorável ao aderente.

Art. 424. Nos contratos de adesão, são nulas as cláusulas que estipulem a renúncia antecipada do aderente a direito resultante da natureza do negócio.

4.67. O poder de mercado de transportadores resulta em contratos mal condicionados, contendo cláusulas desarmônicas com os normativos da Antaq. Apresenta-se a seguir trechos extraídos de contratos de transporte em que tais situações estão presentes:

Figura 6 - Exemplo de dispositivo contratual que trata da suspensão da contagem de *sobre-estadia*.

d) O fato das mercadorias não estarem aptas para embarque não enseja a interrupção ou suspensão da contagem dos dias incorridos em detention, por quaisquer razões que sejam, ainda que resultantes de caso(s) fortuito(s) ou força maior, cessando esta somente no momento em que o(s) contêiner(es) forem efetivamente embarcados, responsabilizando-se o negociante por tais fatos.

Fonte: GEF Contêineres

4.68. O dispositivo contratual exemplificado acima estabelece que a contagem da sobre-estadia somente se interrompe com o embarque do contêiner. Ocorre que o entendimento regulatório expresso no item 5.1.3 do Acórdão Nº 521-2025-ANTAQ estabelece hipótese em que a contagem da sobre-estadia é suspensa: a ocorrência de evento alocado na competência do transportador. Isto é, se o transportador não dispuser de condições para o recebimento do contêiner em sobre-estadia, a contagem deve ser suspensa a partir da data em que o usuário comprovar a primeira tentativa frustrada de entrega ou devolução. Nesse sentido, entende-se que não é razoável a continuação da contagem da sobre-estadia se o usuário não pode devolver o contêiner por motivo alocado na responsabilidade daquele que deveria recebê-lo, fazendo cessar a obrigação.

4.69. Outra cláusula contratual que merece atenção diz respeito à cobrança de depósito caução. Em que pese o ordenamento jurídico brasileiro admitir a prestação de caução em contratos privados, a prática no serviço de transporte aquaviário deve estar alinhada às normas da Agência. O depósito caução não está disciplinado na Resolução nº 62/2021. Contudo, deve-se atentar para eventual imposição de cobrança antecipada como condição para liberação do contêiner. Condicionar a liberação da carga ao pagamento de depósito caução pode ser enquadrado como infração ao art. 12 da Resolução. De acordo com o dispositivo, a retenção de cargas somente pode ocorrer na hipótese de débitos referentes ao frete ou avaria grossa.

Figura 7 - Exemplo de dispositivo contratual que trata da cobrança de depósito caução antecipado para liberação do contêiner.

pelo Transportador a um locador de contêineres. O Transportador tem o direito de cobrar um depósito do Comerciante no momento da liberação do contêiner que será remetido como garantia para pagamento de quaisquer quantias devidas ao Transportador, em especial para pagamento de todas as detenções e sobre-estadia de frete e/ou indenização do contêiner conforme referido acima e podem ser mantidos pelo Transportador total ou parcialmente. Em nenhum caso este depósito acumulará juros.

Fonte: GEF Contêineres

4.70. Mais uma prática que expressa o poder de mercado é a cobrança antecipada de sobre-estadia. Isto é, exigir o pagamento da sobre-estadia antes da liberação do contêiner cheio ou, por semelhança, recusar o recebimento do vazio até o pagamento da sobre-estadia. A prática obriga a retenção forçosa do contêiner, com expansão potencial dos ganhos da transportadora em detrimento do princípio da fluidez do transporte. A conduta gera mais sobre-estadia, incorrendo em ciclo vicioso em desfavor dos usuários. A prática é desarmônica à Resolução nº 62/2021, art. 12, e ao entendimento regulatório 5.1.6 do Acórdão nº 521/2025.

4.71. Ademais, o Acórdão nº 217-2026-ANTAQ (SEI 2876162) manteve penalidade à prática de condicionamento do fornecimento de informações sobre o local e horário para devolução de contêiner vazio à comprovação de agendamento de pagamento ou pagamento efetivo da cobrança de sobre-estadia, uma vez que ela viola o normativo da Agência, demonstra possível exploração abusiva de posição dominante no mercado e contraria princípios de justiça e transparência.

Figura 8 - Exemplo de dispositivo contratual que trata da retenção de cargas oriunda de cobrança de sobre-estadia.

13. DIREITO DE RETENÇÃO-----
O Transportador, seus funcionários ou agentes terão um direito de retenção sobre as Mercadorias e quaisquer documentos relacionados a eles e o direito de vender as Mercadorias, seja em leilão privado ou público, para todo o Frete (incluindo Frete adicional pagável nos termos da Cláusula 12), primage, frete falso, pré-transporte e/ou transporte terrestre de qualquer natureza, sobre-estadia, taxas de sobre-estadia e armazenamento de contêineres, taxas de detenção, salvamento, contribuições de avaria grossa e todos os outros encargos e despesas que sejam por conta das Mercadorias ou do Comerciante e pelos custos e despesas de exercer tal direito de retenção de tal venda e também por todos os débitos anteriormente insatisfeitos devidos a ele pelo Comerciante.

4.72. A cobrança antecipada da sobre-estadia sob a justificativa da expectativa de inadimplência fere o princípio da boa fé, de que as partes do contrato agirão com lealdade, honestidade e transparência, aplicável a todas as fases do negócio (desde as negociações preliminares até o pós-contrato). O princípio garante a confiança mútua e impede abusos, servindo como regra de conduta e limite para o exercício de direitos. O art. 422 do Código Civil determina que os contratantes são obrigados a guardar boa fé e probidade tanto na execução quanto na conclusão do contrato:

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

4.73. Ainda nessa seara, outra marca da posição dominante é o condicionamento de informação de local de entrega de vazio ao pagamento (ou agendamento) de sobre-estadia. Isso porque a efetivação da devolução do contêiner vazio tem início no recebimento da informação do local da entrega de maneira incondicional. Condicionar a informação a um agendamento ou mesmo pagamento, seja ele a vista ou a prazo, inverte essa lógica na medida em que impede a interrupção da contabilização do montante devido ao transportador, cujo fato gerador é justamente a permanência daquele equipamento na posse do contratante do serviço ou do responsável pela sua entrega. A prática fere o inciso III do art. 8º da Resolução nº 62/2021 que define como direito do usuário dispor de informação transparente e prévia de todos os serviços e disponibilidades contratados.

4.74. Vale observar que, para além da questão da sobre-estadia, ao não conseguirem realizar a devolução das unidades vazias, os usuários podem ficar sujeitos a outros prejuízos, como:

- a) cobranças adicionais da transportadora terrestre;
- b) falta de espaço nas suas unidades de produção;
- c) contratação de armazenamento temporário.

4.75. A recepção dos vazios é etapa essencial à finalização do contrato de transporte, no qual consta como obrigação da parte destinatária: a entrega das unidades é um dever contratual.

4.76. O Código Civil trata de situação análoga, que descreve como mora do credor:

Art. 394. Considera-se em mora o devedor que não efetuar o pagamento e o credor que não quiser recebê-lo no tempo, lugar e forma que a Lei ou a convenção estabelecer.

Do agente intermediário

4.77. A operação de transporte pode ser intermediada por agentes intermediários. Esses agentes não operam navios, tampouco são proprietários dos contêineres utilizados no transporte. Mas podem atuar tanto em representação do transportador marítimo como do usuário. São espécies de agente intermediário:

- a) o agente transitário: aquele que atua por conta e ordem do usuário no sentido de executar ou providenciar a execução das operações anteriores ou posteriores ao transporte marítimo propriamente dito, sem ser responsável por emitir Bill of Lading (BL);
- b) o agente marítimo: aquele que, representando o transportador marítimo efetivo, age em nome deste perante as autoridades competentes ou perante os usuários;
- c) Non-Vessel Operating Common Carrier (NVOCC): pessoa jurídica que não sendo o armador ou proprietário de embarcação responsabiliza-se perante o usuário pela prestação do serviço de transporte, emitindo o BL, agregado, *house*, *filhote* ou *sub-master*, e subcontratando um transportador marítimo efetivo;
- d) empresa brasileira que atue como mandatária de transportador NVOCC estrangeiro.

4.78. Há falta de clareza normativa sobre a atuação e responsabilidade dos agentes intermediários. Especialmente no que tange à cobrança de sobre-estadia. O art. 4º, § único, combinado com o art. 8º, III, da Resolução Nº 62/2021, estabelecem que é um dever do agente intermediário e um direito do usuário dispor previamente de todas as informações do transporte, incluindo valores de taxas e sobre-taxas, de forma transparente e acessível. Já o art. 13, § único, determina que o agente intermediário, atuando exclusivamente como agente marítimo, somente poderá cobrar do embarcador os valores que são devidos ao transportador marítimo. Vejamos:

Art. 4º Os transportadores marítimos e os agentes intermediários devem prestar informações corretas, claras, precisas e ostensivas, em especial dar conhecimento prévio de todos os serviços, operações ou disponibilidade a serem contratados pelos usuários, incluindo a especificação dos valores aplicáveis de preços, fretes, taxas e sobretaxas.

Parágrafo único. As informações indicadas no caput deverão ser acessíveis de maneira clara e precisa, até a contratação, ao embarcador, consignatário, endossatário ou portador do BL, independentemente de ser contratante ou não.

Art. 8º São direitos básicos do usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e no contrato:

III - dispor de informação transparente, correta e precisa por meio de canais de comunicação acessíveis, com conhecimento prévio de todos os serviços, operações ou disponibilidade a serem contratados e dos riscos envolvidos, incluindo a especificação dos valores dos preços, fretes, taxas e sobretaxas, vedada a publicidade enganosa;

...

Art. 13 (...)

Parágrafo único. O agente intermediário, atuando exclusivamente como agente marítimo, conforme as atribuições dispostas no art. 2º, inciso II, alínea "b" desta Resolução, somente poderá cobrar do embarcador, consignatário, endossatário, portador do BL, devedor solidário ou daquele expressamente designado em instrumento contratual específico, aqueles **valores que são devidos ao transportador marítimo**.

4.79. Complementarmente, o entendimento 5.1.9 do Acordão Nº 521-2025-ANTAQ (SEI 2633152) esclarece que ao repassar a cobrança de sobre-estadia, é obrigação do agente intermediário apresentar os valores efetivamente cobrados pelo transportador.

5.1.9. conforme art. 3º-VII, e art. 8º-III, é obrigação do agente intermediário, ao repassar a cobrança de sobre-estadia aos usuários, apresentar os valores efetivamente cobrados pelo transportador;

4.80. Daí, questiona-se a possibilidade do agente transitário, do NVOCC e da empresa brasileira representante de NVOCC estrangeiro, estabelecerem em seus contratos valor de sobre-estadia superior ao cobrado pelo transportador ou prazo de livre estadia inferior àquele efetivamente oferecido pelo transportador.

4.81. Para mais, o *Bill of Lading* costuma estabelecer responsabilidade solidária dos agentes intermediários quando contratados pelos usuários. Vejamos:

Figura 9 - Exemplo de dispositivo contratual que trata da responsabilidade solidária dos agentes intermediários na cobrança de sobre-estadia.

- (7) The Merchant shall be liable for any loss of, damage to, or delay, including demurrage or detention, of such articles, incurred during the period between handing over to the shipper and return to the Freight Forwarder for carriage.
- (8) The Shipper, the Consignee, the Endorsee and the holder of the Bill of Lading shall be jointly and severally liable for any loss of, damage to, or delay, including demurrage, of such articles, incurred during the period between handing over to the Consignee and return to the Freight Forwarder.

Fonte: GEF Contêineres.

4.82. O objetivo da cobrança de sobre-estadia é incentivar a circulação de carga e promover a fluidez do transporte. A sobre-estadia não é remuneração por prestação de serviço. O art. 3º, inciso III, da Resolução Nº 62/2021, estabelece o princípio da eficiência na prestação do serviço adequado pela adoção de procedimentos que minimizem os custos a serem suportados pelos usuários.

Art. 3º (...)

III - eficiência, por meio do(a):

- a) cumprimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos contratualmente, buscando-se o melhor resultado possível e a melhoria contínua da qualidade e produtividade;
- b) adoção de procedimentos operacionais que evitem perda, dano, extravio de cargas ou desperdícios de qualquer natureza, em razão da falta de método ou racionalização no seu desempenho, minimizando custos a serem suportados pelos usuários; e
- c) execução diligente de suas atividades operacionais, de modo a não interferir e minimizar a possibilidade de danos ou atrasos nas atividades realizadas por terceiros;

4.83. Já o art. 41, estabelece que a fixação de sobretaxas deve ser acompanhada de fato gerador, especificação do serviço, base de cálculo e período de aplicação. Vejamos:

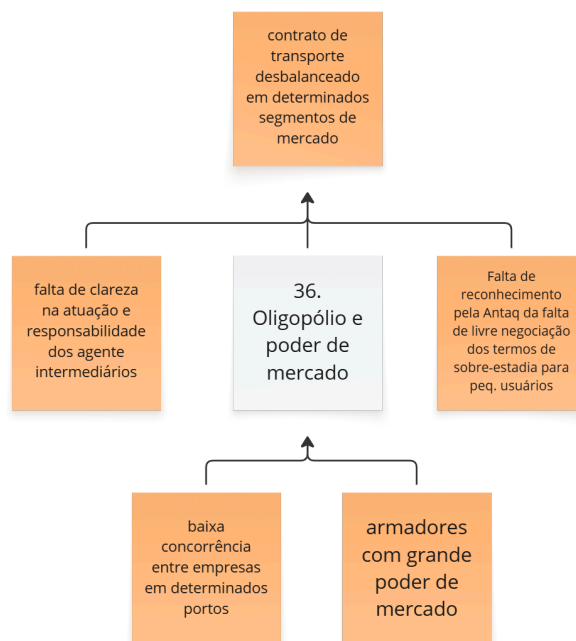
Art. 41. O estabelecimento de preços, fretes, taxas e sobretaxas aplicáveis às navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso devem atender os normativos vigentes da ANTAQ e as seguintes premissas:

- I - fato gerador;
- II - serviço(s) a que se aplica(m);
- III - base de cálculo;
- IV - período de aplicação.

4.84. Considerando que a sobre-estadia não constitui remuneração por prestação de serviço, não poderia o agente intermediário estabelecer em seu contrato valores de sobre-estadia superiores ao cobrado pelo transportado ou prazos de livre estadia inferior àquele efetivamente oferecido pelo transportador.

4.85. Em resumo, o poder de mercado exercido por transportadores, a falta de clareza na atuação e responsabilidade dos agentes intermediários e a falta de reconhecimento da Antaq sobre a ausência de livre negociação dos termos de sobre-estadia para usuários com baixo poder de mercado resultam em contratos de transporte desbalanceados em determinados segmentos de mercado, com potencial de desvirtuar a finalidade da cobrança de sobre-estadia e aumentar o custo logístico do transporte.

Figura 10 - Quadro resumo das causas-raiz do problema regulatório: Poder de mercado



e) normas pouco aderentes às controvérsias do mercado

4.86. As oficinas de AIR identificaram que constitui prática comum do mercado a contestação das cobranças de sobre-estadia. Contudo, os normativos vigentes não definem qualquer critério para esse instrumento. Também identificou-se um parco conhecimento da Agência sobre a dimensão das cobranças de sobre-estadia. Ambos contribuem para a baixa aderência normativa às controvérsias do mercado.

Dos canais de disputas

4.87. As empresas transportadoras de contêiner em geral disponibilizam aos usuários canais de contestação de cobranças. As disputas, como são conhecidos esses canais, seguem uma dinâmica simplificada. Ao discordar de uma cobrança de sobre-estadia, o usuário aciona o canal de contestação (geralmente e-mail) da empresa e apresenta suas contrarrazões. A empresa analisa e emite um julgamento sobre a reclamação. Ela pode acolher a reclamação no todo ou em parte, abonando a cobrança integral ou parcialmente. A transportadora também pode negar a contestação, mantendo a cobrança inicial.

4.88. A disputa funciona como um acordo extrajudicial firmado entre particulares. Ela não possui caráter vinculante para as esferas administrativa e judicial. Isto é, não obriga legalmente os órgãos administrativos ou judiciais a adotá-la ou reconhecê-la. Os acordos são considerados manifestações de vontade das partes envolvidas e não têm o poder de impor obrigações ou restrições a terceiros, incluindo entidades públicas. Em outras palavras, a solução dos canais de contestação e reclamação disponibilizados pelos transportadores não afasta da Antaq a apreciação quanto ao possível descumprimento da norma regulamentadora, independentemente de solução favorável ou contrária ao usuário.

4.89. Não há garantias de que o julgamento da demanda realizado pela empresa transportadora esteja alinhado às regras de direito e deveres dos usuários estabelecidos na Resolução Nº 62-2021-ANTAQ. O julgamento realizado pela empresa é discricionário e não motivado. Isto é, o transportador julga a disputa conforme o seu interesse comercial.

4.90. Também não há prazo estabelecido para o julgamento da reclamação. Uma pesquisa de mercado conduzida pela GRN estimou que o tempo médio de duração das disputas era de 38 dias em 2023. E mais, a cada 100 contêineres movimentados com sobre-estadia, cerca de 8 geravam questionamentos sobre os valores cobrados. O que representa uma estimativa média de 1,9 mil contêineres em disputa por mês.

4.91. Embora, em alguns casos, o transportador marítimo ou agente intermediário possa suspender a cobrança da sobre-estadia durante o período da disputa, o adimplemento de obrigações deve ser encarado não apenas como um dever do devedor, mas também como um direito. Pois é do interesse do devedor que eventuais controvérsias sejam solucionadas tempestivamente.

4.92. Entidades representativas do setor argumentam que as disputas não são efetivas. Eventualmente geram descontos. Também há reclamações de falta de transparência, distorções em relação à norma da ANTAQ, lentidão e decisões que ratificam a cobrança indevida levando ao questionamento da cobrança na justiça (Atas de Reunião SEI nº 2822154, 2822183, 2822208, 2823793).

Da dimensão e proporção das cobranças

4.93. O aumento da quantidade de denúncias recebidas sobre cobrança de sobre-estadia motivou a Superintendência de Fiscalização (SFC) a abrir o processo 50300.014940/2024-55. Nele a SFC apresentou à Diretoria as principais reclamações dos usuários do transporte internacional de carga unitizada. E também sugeriu ações para aprimorar a responsividade da Agência.

4.94. Uma das ações de melhoria da responsividade é o acompanhamento mais próximo das questões do mercado. Isto é, a utilização de dados do mercado como insumos para adequações normativas, ações de fiscalização e análises de denúncias.

4.95. É inquestionável a importância da disponibilização de dados para a administração pública, especialmente para a regulação. Os dados são fontes de informação que permitem o exercício da regulação com base em evidências. O levantamento de evidências fortalece e legitima a necessidade de atuação por parte da autoridade reguladora, bem como fundamenta a definição de problemas, impactos, custos e benefícios de alternativas regulatórias (ANVISA, 2022)^[2].

4.96. Todavia, o mercado brasileiro de cobranças de sobre-estadia apresenta o desafio da assimetria de informação. Se por um lado, a ANTAQ não realiza o acompanhamento sistemático do valor das cobranças. Por outro, há uma difusão de conceitos e práticas de armazenamento e processamento de dados pelas empresas transportadoras e agentes intermediários. O que acaba por dificultar o acompanhamento do mercado pelo órgão regulador e favorecer a falta de clareza e previsibilidade nos processos logísticos. Para mais, a Agência Reguladora não dispõe de instrumento objetivo de conferência das informações, ficando sujeita à hipótese de veracidade dos valores informados.

4.97. Atualmente, o envio de informações à ANTAQ está previsto de forma genérica no art. 16, da Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, como se lê:

Art. 16. Os transportadores marítimos e os agentes intermediários deverão encaminhar à ANTAQ, sempre que solicitados, os valores devidamente especificados cobrados dos usuários, embarcadores ou consignatários.

4.98. Um levantamento amostral com transportadores e NVOCC realizado nos autos do processo 50300.004460/2024-86 obteve estimativas relevantes do universo de empresas operadoras, da incidência da sobre-estadia no mercado, da frequência das disputas e dos valores envolvidos. A dimensão estimada por si já justificaria o acompanhamento cuidadoso da Antaq.

4.99. O levantamento identificou aproximadamente 1.200 prestadores de serviço no transporte marítimo de contêineres, sendo 1.152 NVOCC e 41 empresas transportadoras. A amostra de empresas pesquisadas possui uma representatividade de pouco menos de 1/3 do mercado regulado. O total de valores cobrados de sobre-estadia pelas empresas amostradas ultrapassou os USD 526 milhões de dólares entre 2021 e 2023. Uma cobrança média de USD 1.108,07 dólares por contêiner. Na cotação atual, o total em cobranças corresponde a mais de R\$ 960 milhões de reais por ano. E se considerássemos todo o universo regulado, o total de cobranças ultrapassaria R\$ 3 bilhões de reais por ano.

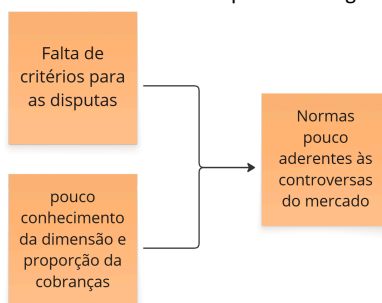
4.100. Em termos percentuais, a incidência de *demurrage*, estimada em 12% pela amostra, corresponde a 290 mil unidades de contêiner movimentados em 2023 (considerando dados de movimentação publicados no Anuário Estatístico Aquaviário). E desses, 23 mil (ou 8%) teriam passado por disputa. Uma média estimada de 1,9 mil disputas por mês. Nos casos em que não há suspensão da cobrança durante a disputa, o valor cobrado final pode se tornar astronômico.

4.101. Os achados do levantamento motivaram a Diretoria Colegiada da Antaq à deliberação do Acórdão Nº 67-2026-ANTAQ (SEI 2815429) determinando a inclusão de uma base de dados de sobre-estadia na revisão da Resolução Antaq nº 62/2021:

5.2 determinar a avaliação da inclusão do projeto do banco de dados de mercado de sobre-estadia na revisão da Resolução Antaq nº 62/2021, pela SRG, com a possível instituição de obrigações normativas relacionadas;

4.102. Importante registrar que o acompanhamento das cobranças coaduna com o respeito ao art. 43 da Lei nº 10.233/2011 e a recente lei de liberdade econômica nº 13.874/2019. Como bem destacou o Acórdão Nº 635-2025-ANTAQ (SEI 2689296): "*a fixação de preço-teto ou a edição de regulamentação específica voltada à apuração de abusividade de valores de sobre-estadia contraria as opções regulatórias já firmadas por esta Agência, bem como o espírito da Resolução-ANTAQ nº 62/2021 e dos precedentes deliberativos da Diretoria Colegiada, que privilegiam a transparência, a previsibilidade e a livre negociação entre as partes*".

Figura 11 - Quadro resumo das causas-raiz do problema regulatório: Bloco normativo



Fonte: elaboração própria, com base nas oficinas de AIR.

f) Baixo enforcement da norma da Agência

Baixo conhecimento dos usuários sobre a norma da ANTAQ e ações da ANTAQ apenas pontuais, caso a caso

4.103. Um aspecto relevante das denúncias que aportam na ANTAQ é que o denunciante muitas vezes busca a Agência na esperança de conseguir um auxílio para resolver o problema que apresenta. Ou seja, o denunciante não busca a Agência por conhecer os seus direitos expressos em norma. Mas sim em busca de auxílio para uma situação na qual se sentiu prejudicado no âmbito da relação comercial usuário - transportador.

4.104. Assim, a atuação do fiscal nesses casos não se trata somente de buscar a existência de enquadramento infracional aplicável às condutas verificadas, para instauração de um processo sancionador, mas também de verificar como o pleito do denunciante poderia ser atendido, se for legítimo, notadamente nos casos de reclamação por cobrança de taxas e situações como a retenção indevida de carga.

4.105. Essa é uma faceta do trabalho da fiscalização que por vezes fica oculta, mas que comumente é o motivo para a realização da própria denúncia: o denunciante busca auxílio para resolução da situação que considera irregular.

4.106. Nesse sentido, ressalta-se que a Agência tem atuado pontualmente sob demanda. Quando acionada, a Agência procede com a investigação da denúncia/reclamação. Quando pertinente, a Agência publica Acórdão de efeito objetivo, aplicável ao caso concreto.

4.107. Ademais, o baixo conhecimento das normas da Agência deixa os usuários ainda mais vulneráveis a cobranças indevidas e potencialmente abusivas. Tem se observado o surgimento de empresas especializadas em cobrança de sobre-estadia, conhecidas como *billing and collection agents* (Agentes de Cobrança e Faturamento, em tradução livre). Esses agentes são contratados por transportadores para efetuar cobranças de sobre-estadia. Muitas vezes tais agentes agem ávidos por percentuais de lucro das cobranças, em detrimento da regulamentação da Antaq. O conhecimento objetivo dos direitos e deveres por parte dos usuários poderia inibir esse tipo de cobrança e contribuir para denúncias e reclamações mais efetivas.

4.108. Se comparado ao universo de cobranças, a quantidade de denúncias e reclamações recebidas pela Agência é reduzida. Entre 2024 e 2025 o GEF Contêineres recebeu aproximadamente 320 demandas relacionadas a cobrança de sobre-estadia. De janeiro a abril de 2025 foram analisados cerca de 56 demandas por mês. Isto é cerca de 3% da estimativa de disputas abertas por mês.

Dificuldade de enquadramento de comportamentos indesejados e Baixa penalidade para o descumprimento normativo

4.109. O Grupo de Trabalho Especializado de Fiscalização de Contêineres (GEF Contêiner), criado para dar tratamento adequado às denúncias e reclamações relacionadas ao transporte de contêiner, tem trabalhado mapeando práticas pelos transportadores marítimos em desacordo com a Resolução Nº 62-2021-ANTAQ.

4.110. Nesse esforço, foi possível identificar dificuldade da setorial de fiscalização para enquadrar condutas indesejáveis e irregulares, especialmente aquelas em desacordo com o Acórdão Nº 521-2025-ANTAQ (SEI 2633152). Por exemplo, a cobrança de sobre-estadia efetuada durante o período de livre estadia está devidamente tipificada no art. 30, inciso I, da Resolução Nº 62, de 2021, como se lê:

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);

4.111. Já a cobrança que se torna irregular após o encerramento da livre estadia, não possui infração específica na norma. Por conseguinte, a fiscalização tem recorrido a dispositivos genéricos que tratam da prestação de serviço adequado para tipificar a conduta infratora, como o inciso II do art. 27 da Resolução Nº 62, de 2021:

Art. 27. Constituem infrações administrativas de natureza média:

(...)

II - não cumprir os critérios de serviço adequado descritos nesta Resolução, exceto quando a conduta infracional se enquadrar em tipo específico contemplado nesta Resolução: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais)

4.112. Por semelhante modo, não há previsão normativa de penalidade para o descumprimento da exigência de suspensão da contagem da livre estadia conforme determina o §2º, art. 21:

Art. 21. (...)

§ 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.

4.113. Para mais, as oficinas de AIR identificaram outro fator que contribui para a dificuldade de enquadramento de comportamentos indesejados: a ausência de clareza normativa sobre termos como "inadimplência comprovada" e "tentativa frustrada", que aparecem na Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, e no Acórdão nº 521-2025-ANTAQ, respectivamente.

4.114. O art. 10, inciso V, da Resolução nº 62-2021-ANTAQ, em conjunto com o entendimento 5.1.7 do Acórdão nº 521-2025-ANTAQ (SEI 2633152), determinam que os transportadores marítimos e os agentes intermediários somente poderão recusar o transporte que lhes for solicitado na hipótese de inadimplência comprovada do usuário perante o transportador marítimo a ser contratado. A recusa não é aplicável a contratos cujo o início efetivo da prestação do serviço tenha ocorrido.

4.115. Em outras palavras, a inadimplência oriunda de cobrança de sobre-estadia poderá ser penalizada pelo transportador por meio da recusa de novos embarques. Não sendo permitida a retenção de cargas nesse tipo de inadimplência.

4.116. Ocorre que não há clareza normativa sobre a definição e aplicação do termo "inadimplência comprovada". De forma que o mercado regulado questionou se poderia a transportadora recusar o embarque de contêiner na presença de inadimplência oriunda de cobrança indevida, como a falta de janela no depósito de vazio? Ou ainda, o usuário poderia ser considerado inadimplente enquanto a cobrança estiver em disputa? Ou enquanto a cobrança estiver sob análise da ANTAQ ou do judiciário?

4.117. Posicionamento já firmado pela Diretoria desta Agência alinha-se no sentido de **não ser permitido** ao transportador marítimo considerar determinado usuário "inadimplente definitivamente/comprovadamente" quando a referida cobrança estiver sob contestação no âmbito da ANTAQ (vide Voto do Relator D2 - SEI 2475873). Em outras palavras, a inadimplência não pode ser considerada comprovada se a cobrança contestada estiver sob análise da ANTAQ. Isto desautoriza, portanto, o transportador a promover recusa de novos embarques conforme preconiza o art. 10, inciso V, da Resolução nº 62/2021. A falta de pagamento das faturas relavas à cobrança de sobre-estadia de contêineres, por ainda estarem sob contestação no âmbito desta Agência Reguladora, não se iguala ou substitui a devida comprovação de inadimplência. Notadamente, somente após a apuração do mérito da questão será possível estabelecer se o usuário deu causa, ou não, ao embarque da carga fora do prazo previamente estabelecido entre as partes, assim como se houve cometimento de irregularidade por parte da transportadora, em estrita observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

4.118. Para mais, a exigência de comprovação constitui elemento de equilíbrio entre o direito do transportador à cobrança de valores devidos e a proteção do usuário contra restrições indevidas ao acesso aos serviços regulados. A possibilidade de recusa de novos transportes deve ser compreendida como hipótese excepcional, condicionada ao preenchimento dos requisitos estabelecidos na própria regulamentação. Essa interpretação mostra-se especialmente relevante diante da essencialidade econômica e da função estratégica dos serviços de transporte marítimo para o funcionamento das cadeias logísticas.

4.119. A proteção da continuidade, regularidade, eficiência e adequada prestação dos serviços constitui elemento central da atuação regulatória da ANTAQ. Do mesmo modo, a prevenção de práticas discriminatórias, abusivas ou potencialmente lesivas à ordem econômica exige que mecanismos de restrição ao acesso aos serviços sejam utilizados dentro dos limites estabelecidos pela regulação. Nesse contexto, a expressão "inadimplência comprovada" não deve ser esvaziada de conteúdo, sob pena de transformar uma hipótese excepcional de recusa em instrumento geral de restrição ao acesso dos usuários.

4.120. A interpretação defendida pela Agência, portanto, busca preservar o equilíbrio entre os interesses dos prestadores e dos usuários e assegurar o funcionamento regular e competitivo do mercado regulado. Trata-se de compreensão compatível com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 10.233/2001 e pela Resolução ANTAQ nº 62/2021, especialmente quanto à proteção dos usuários, à adequada prestação dos serviços e à preservação da ordem econômica.

4.121. Quanto ao termo "tentativa frustrada", o item 5.1.3 do Acórdão nº 521-2025-ANTAQ estabelece que a partir da data em que o usuário comprovar a primeira tentativa frustrada de entrega ou devolução do contêiner a contagem da sobre-estadia deve ser suspensa. Contudo, questiona-se como o usuário poderia comprovar tal tentativa uma vez que o terminal (ou depósito de vazios) não disponibilizam documentos que configure a recusa ao recebimento.

4.122. A indisponibilidade do terminal em receber a carga pode gerar cobranças indevidas de sobre-estadia, uma vez que a diretoria da Antaq entendeu não ser admissível a cobrança de sobres-estadia por questões decorrentes da gestão do próprio transportador marítimo, sendo este o principal responsável pela logística do transporte porto-a-porto.

a) Da oferta de janelas em terminais de contêiner

4.123. Outros comportamentos indesejáveis foram identificados pelo GEF Contêiner no Relatório Técnico nº 47/2025/GEF Contêineres/GCOR/SFC (SEI 2718403). O documento foi desenvolvido para consolidar fiscalizações temáticas sobre a oferta de janelas

em terminais de contêiner. Dentre os achados de maior relevância sobre a temática, o documento indicou as seguintes práticas indesejáveis e irregulares:

- I - deixar de atualizar o *deadline*, provocando de forma proposital seu distanciamento do ETB (Tempo Estimado de Atracação), tornando, assim, os contêineres inaptos ao agendamento, já que os *gates* abrem apenas 5 dias antes do embarque, de modo que se o *deadline* não acompanhar o ETB, os *gates* não estarão abertos antes do *deadline* e o exportador não conseguirá enviá-los ao terminal;
- II - antecipação de *deadline* de última hora, dificultando ou impossibilitando a obtenção de janelas, com dinâmica e repercussão semelhante ao item anterior.
- III - a existência de práticas comerciais claramente desleais pelos transportadores, com cobrança indiscriminada de sobre-estadia em todos os casos que o atraso não seja imputável exclusivamente a eles;
- IV - a retenção de carga para além dos casos de não pagamento de frete e avaria grossa, contrariando expressamente a Resolução Nº 62-2021-ANTAQ.

b) Baixa penalidade para o descumprimento normativo

4.124. Além da dificuldade de enquadramento normativo dos comportamentos indesejáveis, o GEF Contêineres apontou como causa-raiz do problema regulatório a baixa penalidade para o descumprimento normativo. Isso porque o ato infracional tipificado na Resolução Nº 62 é especificado pelo verbo "cobrar". Vejamos:

Art. 27. Constituem infrações administrativas de natureza média:

III - **cobrar** preços, fretes, taxas ou sobretaxas que não tenham sido previamente acordados, ou cobrar valores diferentes daqueles previamente acordados, conforme o disposto no art. 4º: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e

VI - **cobrar** valores a título de restituição sem comprovação: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais). (REDAÇÃO DADA PELA RESOLUÇÃO 101, DE 23/06/2023)

(...)

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);

III - **cobrar** valores diretamente de terceiros estranhos à relação jurídica estabelecida no contrato: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

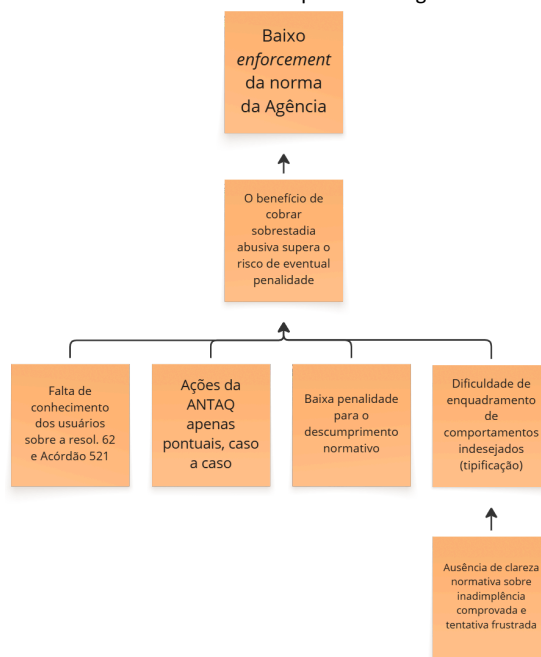
VI - **cobrar** do usuário ou do embarcador as despesas pela armazenagem adicional e outros serviços prestados em decorrência do não embarque das cargas no prazo previamente programado, salvo se aquele lhe der causa: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

VII - deixar de entregar a carga no destino acordado, ou **cobrar** custos extras para o usuário em caso de supressão de escala, salvo situações de avaria grossa: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e

(grifei)

4.125. Ocorre que a cobrança é efetivada mediante uma fatura, que pode se referir a um BL com 1 ou mais contêineres transportados. Caso haja cobrança indevida de sobre-estadia de vários contêineres de uma mesma fatura, o ato infracional será computado referente à fatura, sem qualquer proporcionalidade quantidade de cobranças indevidas pelo transportador. Para mais, as regras de limitação do valor da multa em razão do porte da empresa (art. 22 da Res. Nº 62/2021) acrescida dos critérios de dosimetria estabelecidos em norma específica podem reduzir consideravelmente o valor da multa no caso concreto, tornando a penalidade insuficiente para inibir o comportamento indesejável.

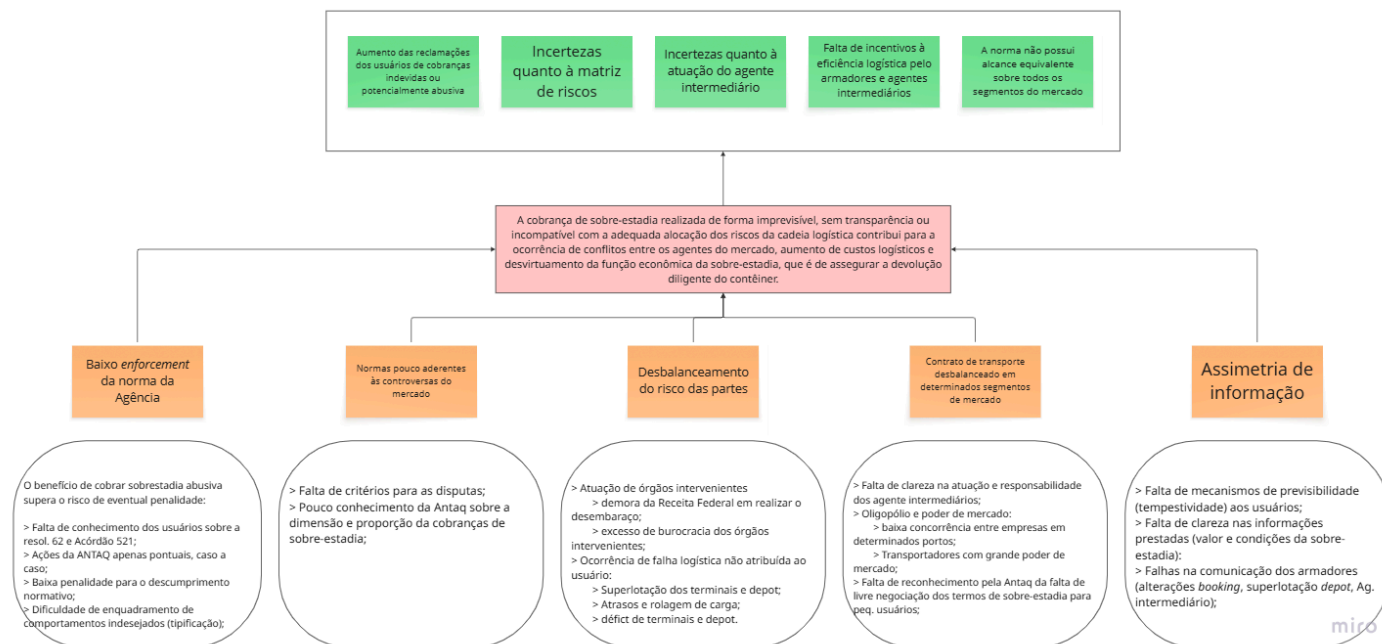
Figura 12 - Quadro resumo das causas-raiz do problema regulatório: Bloco *enforcement*



Fonte: elaboração própria, com base nas oficinas de AIR.

4.126. Em síntese, os ramos de causas-raiz e consequências evidenciadas podem ser observadas na árvore do problema regulatório apresentada abaixo.

Figura 13 - Árvore do problema regulatório



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

4.127. Todas as questões elencadas evidenciam que a cobrança realizada de forma imprevisível, sem transparência ou incompatível com a adequada alocação dos riscos da cadeia logística contribui para a ocorrência de conflitos entre os agentes, aumento de custos logísticos e desvirtuamento da função econômica da sobre-estadia, que é assegurar a devolução diligente do contêiner.

5. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

5.1. Nos primeiros estágios de identificação do problema regulatório e do mapeamento de suas causas e consequências, foram identificados diferentes tipos de impacto para os diversos atores envolvidos. As informações foram levantadas nas oficinas anteriormente citadas. De maneira ampla, a Resolução ANTAQ nº 62/2021 afeta o interesse daqueles envolvidos nas navegações de longo curso e cabotagem, sejam usuários, agentes intermediários ou empresa de navegação.

5.2. Inicialmente, lista-se como principais agentes afetados, com impactos diretos: as EBNs, o transportador estrangeiro operador do longo curso no Brasil, os agentes intermediários (agente transitário, agente marítimo, NVOCC, empresa brasileira representante de NVOCC estrangeiro), usuários do transporte (dono da carga), embarcador, consignatário e a própria ANTAQ.

5.3. As empresas de navegação brasileira e estrangeiras são as proprietárias das embarcações e dos contêineres e, por isso, as maiores interessadas na movimentação das unidades. Ao ser contratado, o transportador marítimo realiza a reserva do contêiner e estipula as condições do transporte, incluindo os prazos de disponibilidade do contêiner. A extensão da utilização da unidade para além do prazo de livre estadia enseja a cobrança de sobre-estadia pelo transportador a título de ressarcimento de perdas e danos.

5.4. Na outra ponta da régua de interesse estão os usuários. Eles são os donos da carga que precisa ser transportada. De forma geral, os importadores/consignatários normalmente buscam desembaraçar a carga, retirar as unidades, desová-las e devolvê-las ao transportador por meio do depósito de vazios indicado antes do término do prazo de livre estadia. A devolução das unidades vazias significa o encerramento dos serviços objeto do contrato de transporte. Já os exportadores/embarcadores normalmente buscam retirar o contêiner vazio e entregá-lo estufado no terminal para embarque em um tempo menor que o período de livre estadia acordado com o transportador.

5.5. No meio da relação entre usuário e transportador marítimo estão os agentes intermediários. Estes agentes prestam serviço de intermediação, ora por conta e ordem do usuário, ora representando o transportador. Os agentes intermediários buscam auferir lucro com o transporte. Quando na qualidade de agente marítimo, ele realiza a cobrança da sobre-estadia em nome do transportador marítimo, sem contudo imprimir ágio sobre a mesma. Quando atua por conta e ordem do usuário, ele deve apresentar os valores efetivamente cobrados pelo transportador, como também atuar na defesa diligente do usuário perante o transportador efetivo.

5.6. Por fim, a Antaq entanto reguladora e fiscalizadora do transporte, age com interesse de garantir uma operação de transporte eficiente e a incidência da sobretaxa dentro da sua finalidade que é de assegurar a devolução diligente do contêiner.

6. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

6.1. A base legal para a atuação da ANTAQ na regulação da cobrança de sobre-estadia se desmembra em normas e regulamentos diversos. Quanto à delimitação de competência, destacam-se:

a) A [Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988](#), que trata das competências da União em relação à matéria.

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...)

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

(...)

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

(...)

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

b) **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**, que institui o Código Civil Brasileiro

Art. 331. Salvo disposição legal em contrário, não tendo sido ajustada época para o pagamento, pode o credor exigí-lo imediatamente.

Art. 332. As obrigações condicionais cumprem-se na data do implemento da condição, cabendo ao credor a prova de que deste teve ciência o devedor.

Art. 333. Ao credor assistirá o direito de cobrar a dívida antes de vencido o prazo estipulado no contrato ou marcado neste Código:

I - no caso de falência do devedor, ou de concurso de credores;

II - se os bens, hipotecados ou empenhados, forem penhorados em execução por outro credor;

III - se cessarem, ou se se tornarem insuficientes, as garantias do débito, fidejussórias, ou reais, e o devedor, intimado, se negar a reforçá-las.

Parágrafo único. Nos casos deste artigo, se houver, no débito, solidariedade passiva, não se reputará vencido quanto aos outros devedores solventes.

(...)

Art. 394. Considera-se em mora o devedor que não efetuar o pagamento e o credor que não quiser recebê-lo no tempo, lugar e forma que a Lei ou a convenção estabelecer.

(...)

Art. 421-A. Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais, garantido também que: [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#).

I - as partes negociantes poderão estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação das cláusulas negociais e de seus pressupostos de revisão ou de resolução; [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#).

II - a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada; e [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#).

III - a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#).

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

Art. 423. Quando houver no contrato de adesão cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á adotar a interpretação mais favorável ao aderente.

Art. 424. Nos contratos de adesão, são nulas as cláusulas que estipulem a renúncia antecipada do aderente a direito resultante da natureza do negócio.

Art. 425. É lícito às partes estipular contratos atípicos, observadas as normas gerais fixadas neste Código.

c) **LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990**, Código de Defesa do Consumidor, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.

§ 1º A inserção de cláusula no formulário não desfigura a natureza de adesão do contrato.

§ 2º Nos contratos de adesão admite-se cláusula resolutória, desde que a alternativa, cabendo a escolha ao consumidor, ressalvando-se o disposto no § 2º do artigo anterior.

§ 3º Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, cujo tamanho da fonte não será inferior ao corpo doze, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor. [\(Redação dada pela nº 11.785, de 2008\)](#)

§ 4º As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.

d) [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), que dispõe sobre a reestruturação do transporte aquaviário e terrestre e cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a ANTAQ, e dá outras providências.

CAPÍTULO IV

DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA OS TRANSPORTES AQUAVIÁRIO E TERRESTRE

Seção I

Dos Princípios Gerais

Art. 11. O gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

(...)

III – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

(...)

XI – ampliar a competitividade do País no mercado internacional;

(...)

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

(...)

VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.

(...)

Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

(...)

V - autorização, quando se tratar de:

(...)

b) prestação de serviço de transporte aquaviário;

(...)

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

(...)

III - depende de autorização:

(...)

e) o transporte aquaviário;

(...)

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 infraestrutura (sic) 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;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

(...)

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq:

I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

(...)

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

(...)

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

(...)

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;

V – celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, observado o disposto nos art. 13 e 14, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

(...)

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;

(...)

XXI - fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre;

(...)

Art. 45. Os preços dos serviços autorizados serão livres, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico, adotando-se nestes casos as providências previstas no art. 31.

e) **LEI Nº 12.529, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2011**, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

(...)

§ 2º Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia.

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:

a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;

b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;

c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;

(...)

IX - impor, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros;

X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;

XII - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais;

(...)

XVIII - subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou subordinar a prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem; e

f) **DECRETO-LEI Nº 116, DE 25 DE JANEIRO DE 1967**, que dispõe sobre as operações inerentes ao transporte de mercadorias por via d'água nos portos brasileiros, delimitando suas responsabilidades e tratando das faltas e avarias.

Art. 7º Ao armador é facultado o direito de determinar a retenção da mercadoria nos armazéns, até ver liquidado o frete devido ou o pagamento da contribuição por avaria grossa declarada.

g) **Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002**, que aprova o regulamento da ANTAQ.

Art. 2º A ANTAQ tem por finalidade:

(...)

II - regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercidas por terceiros, com vistas a:

(...)

b) harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público; e

c) arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

(...)

Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuária e de transporte aquaviário e, em especial:

(...)

IV - exercer o poder normativo relativamente 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, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infraestrutura existente;

(...)

XXXV - aplicar penalidades nos casos de não-atendimento à legislação, de descumprimento de obrigações contratuais ou má prática comercial por parte das empresas de navegação e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária;

h) Resolução ANTAQ nº 62/2021, que estabelece os 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.

i) Resolução ANTAQ nº 98/2023, que estabelece os procedimentos administrativos para solução de conflitos entre os agentes do setor regulado pela ANTAQ.

j) [Lei nº 13.874, de 2019](#), que dispõe, de maneira programática, sobre Direitos de Liberdade Econômica, garantias de livre mercado e dá outras providências.

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

(...)

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas;

6.2. Diante o exposto, compreende-se que o ordenamento jurídico permite que esta Agência aprecie o problema regulatório ora em análise, sem que as possíveis opções regulatórias representem infringência à livre iniciativa e à livre concorrência.

7. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

7.1. Em linhas gerais, o objetivo primordial da AIR que ora se propõe é solucionar o problema das cobranças imprevisíveis, sem transparência ou incompatíveis com a adequada alocação dos riscos que contribuem para a ocorrência de conflitos entre os agentes, aumento de custos logísticos e desvirtuamento da função econômica da sobre-estadia, que é de assegurar a devolução diligente do contêiner.

7.2. Para que se atinja esse objetivo principal, almejam-se como objetivos-meio:

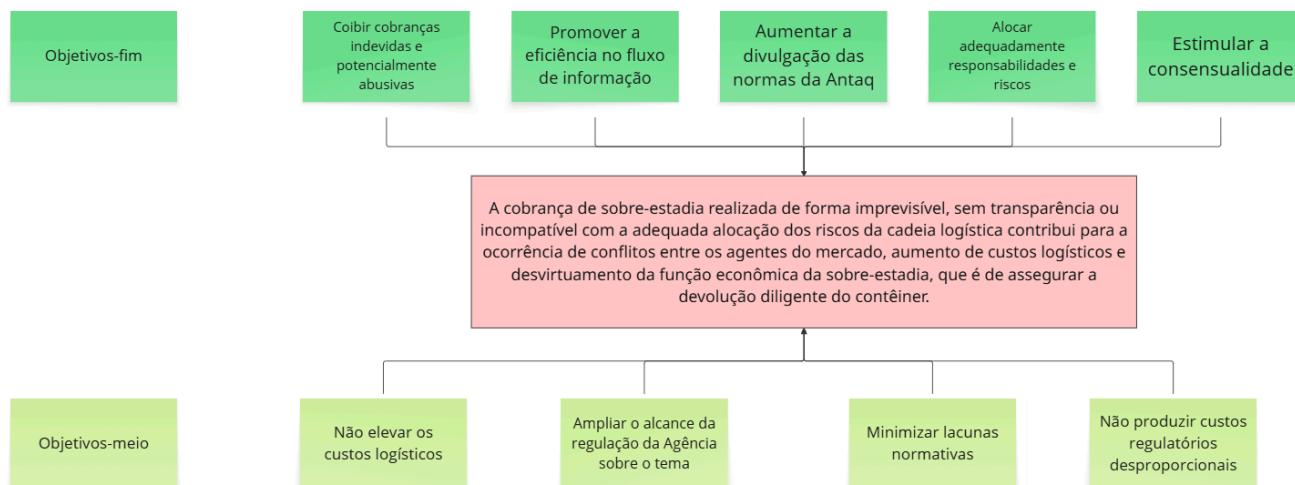
- I - Não elevar os custos logísticos
- II - Ampliar o alcance da regulação da Agência sobre o tema
- III - minimizar lacunas normativas
- IV - Não produzir custos regulatórios desproporcionais

7.3. Como consequência da consecução dos objetivos-meio, espera-se alcançar os seguintes objetivos-fim:

- I - Coibir cobranças indevidas e potencialmente abusivas de sobre-estadia pelos transportadores efetivos e agentes intermediários;
- II - Promover a eficiência no fluxo de informação sobre a operação de retirada e devolução do contêiner;
- III - Aumentar a divulgação das normas da Agência;
- IV - Alocar adequadamente as responsabilidades e riscos do transporte;
- V - Estimular a consensualidade;

7.4. Esse conjunto de objetivos-meio e objetivos-fim pode ser visualizado na Figura 14, abaixo.

Figura 14 - Objetivos meio e fim do problema regulatório.



miro

Fonte: Elaboração própria.

7.5. Esses objetivos estão alinhados às políticas públicas definidas para o setor, bem como relacionados à missão e aos objetivos estratégicos da ANTAQ, sobretudo aos objetivos do [Planejamento Estratégico ANTAQ 2025-2028](#) abaixo listados:

- Objetivo estratégico 2: garantir a regulamentação do setor, participando ativamente na formulação de políticas públicas de transportes e logística; e
- Objetivo estratégico 3: ampliar a participação do modal aquaviário na matriz de transportes, promovendo a integração e a competitividade da infraestrutura logística.

8. EXPERIÊNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL

8.1. A experiência internacional na regulação da sobre-estadia de contêineres foi estudada pela Antaq no estudo Experiência Internacional na Regulação da Sobre-estadia (ANTAQ, 2021). O estudo levantou e analisou a prática da *Federal Maritime Commission* – FMC (Comissão Marítima Federal dos Estados Unidos) e as recomendações feitas pela *International Federation of Freight Forwarders Associations* - FIATA.

8.2. A FMC é a agência federal independente responsável por regulamentar o sistema de transporte marítimo internacional dos EUA em benefício dos exportadores, importadores e consumidores americanos. Já a FIATA é uma organização não-governamental que representa, promove e protege os interesses da indústria dos intermediários internacionais de carga. Os membros da FIATA cobrem 108 associações logísticas e intermediários de carga em 97 países, aproximadamente 6.000 provedores de serviços logísticos e de frete pelo mundo.

8.3. FMC

8.3.1. A FMC publicou dois documentos de interesse para o presente relatório. O primeiro, [Interpretative Rule on Demurrage and Detention Under the Shipping Act](#), diz respeito à interpretação da Ocean Shipping Reform Act of 2022 - OSRA 2022 (Lei de Reforma do Transporte Marítimo, em tradução livre) no que tange à observância e aplicação de regulamentos e práticas justas e razoáveis relacionados a cobrança de sobre-estadia e detenção. O segundo, [Demurrage and Detention Billing Requirements](#), diz respeito aos requisitos de faturamento de sobre-estadia e detenção. Apresenta-se a seguir um extrato da condição verificada nos EUA, interpretada pela FMC.

Do princípio geral - Princípio do Incentivo

8.3.2. Em linhas gerais, as regras da FMC estabelecem que o propósito da cobrança das taxas de *demurrage* e *detention* é servir como um incentivo financeiro aos interessados na carga para que retirem tempestivamente a carga e retornem o equipamento. No entanto, quando os incentivos não funcionam mais, pois os embarcadores estão impedidos de recolher a carga ou devolver os contêineres no prazo acordado, os encargos devem ser suspensos.

8.3.3. Nesse sentido, a FMC definiu como princípio geral, o **Princípio de Incentivo**, o incentivo financeiro para promover a fluidez do frete. Práticas que imponham a sobre-estadia quando tais encargos não são capazes de incentivar a movimentação da carga, podem não ser razoáveis, especialmente na ausência de circunstâncias atenuantes.

8.3.4. Dizer que o propósito primário da sobre-estadia é o incentivo financeiro, não quer dizer que ele seja o único. A sobre-estadia também pode ter outros propósitos. Por exemplo, o atraso na retirada de um contêiner do pier pode gerar custos sobressalentes como armazenamento, segurança, proteção contra incêndios, entre outros, para o transportador. Apesar da sobre-estadia não ser o principal método pelo qual os transportadores marítimos recuperam todos os custos relacionados aos seus equipamentos, reconhece-se a possibilidade deles produzirem provas sobre os aspectos compensatórios da sobre-estadia em casos individuais. Essas provas são chamadas de "circunstâncias atenuantes".

8.3.5. Outro aspecto associado ao princípio geral proposto pelo FMC diz respeito ao corolário "uma vez em sobre-estadia, sempre em sobre-estadia". Uma vez expirado o tempo livre, os transportadores marítimos podem e devem cobrar a sobre-estadia. Como reconhece a FMC, a sobre-estadia é um encargo valioso quando incentiva a movimentação imediata da carga.

8.3.6. Contudo, os transportadores marítimos continuam sujeitos ao princípio geral de que as práticas de sobre-estadia sejam adaptadas para atender aos seus propósitos – atuando como incentivos financeiros para a fluidez de cargas e equipamentos. Se a sobre-estadia não pode ser um incentivo para a fluidez de cargas e equipamentos porque, por exemplo, um terminal marítimo permanece fechado por vários dias devido a uma tempestade, a cobrança de sobre-estadia em tal situação, mesmo que um contêiner já esteja em sobre-estadia, levanta questões quanto se tais cobranças são adaptadas ao seu propósito pretendido.

8.3.7. Em outras palavras, a FMC considerou que, mesmo após o término do tempo livre, a cobrança de taxas "penais" de sobre-estadia quando um consignatário, por motivos alheios ao seu controle, não puder remover o contêiner de um píer, pode ser considerada injusta e irrazoável. Na medida em que tais encargos constituem um ônus sem utilidade e, consequentemente, injusto para os destinatários, e uma fonte de receita indevida para os transportadores.

Da disponibilidade da carga

8.3.8. Sobre a **disponibilidade da carga**, a FMC enuncia que se os embarcadores ou caminhoneiros não puderem coletar a carga dentro do tempo livre, a sobre-estadia pode não servir ao seu propósito de incentivo. Em outras palavras, se uma prática de tempo livre não for adaptada de modo a fornecer ao consignatário uma oportunidade razoável de recuperar sua carga, a mesma provavelmente não será razoável.

8.3.9. Ademais, conceitos como disponibilidade de carga ou acessibilidade referem-se à disponibilidade real da carga para a coleta por um embarcador ou caminhoneiro. A FMC não chegou a definir o que significa disponibilidade, mas afirmou que certas práticas pesariam favoravelmente na análise de razoabilidade, incluindo iniciar o tempo livre na disponibilidade do contêiner e interromper uma sobre-estadia ou prazo de tempo livre quando um contêiner se torna indisponível, como quando um caminhoneiro não consegue um agendamento no terminal.

Da devolução do contêiner vazio

8.3.10. Sobre a **devolução de contêineres vazios**, o regulamento da FMC afirma que a ausência de circunstâncias atenuantes, práticas e regulamentos que prevejam a imposição da detenção quando a mesma não atende aos seus propósitos de incentivo, tais como quando os contêineres vazios não podem ser retornados, provavelmente não são razoáveis.

8.3.11. Se um transportador marítimo instruir um embarcador a retornar um contêiner vazio a um determinado terminal e tal terminal se recusar a aceitar o contêiner, nenhuma quantidade de detenção poderá incentivar seu retorno.

8.3.12. Além da recusa em aceitar contêineres vazios, a FMC enumerou outras situações em que a imposição da detenção pode pesar no sentido da irrazoabilidade, tais como: alterações não comunicadas ou comunicadas intempestivamente na devolução de contêineres, notificação não comunicada ou comunicada intempestivamente de fechamento de terminais para contêineres vazios.

Da notificação de disponibilidade da carga

8.3.13. Quanto à **notificação de disponibilidade da carga**, o FMC também afirma que, ao avaliar a razoabilidade das práticas de sobre-estadia, pode considerar se as entidades regulamentadas notificam os interessados da carga de que a carga está disponível para coleta e de que forma essa notificação é feita. A análise pode considerar o tipo de notificação, a quem a notificação é fornecida, o formato da notificação, o método de distribuição da notificação, o momento da notificação e o efeito da notificação.

8.3.14. A notificação de disponibilidade possibilita identificar claramente quando a carga está realmente disponível para retirada e, portanto, quando o prazo de tempo livre deve começar e terminar.

Das inspeções governamentais

8.3.15. Quanto às **inspeções governamentais**, o FMC afirma que ao avaliar a razoabilidade das práticas de sobre-estadia no contexto das inspeções governamentais, pode considerar até que ponto a sobre-estadia serve aos propósitos pretendidos, bem como considerar quaisquer circunstâncias atenuantes.

8.3.16. Considerando a complexidade das inspeções governamentais e a variedade de tipos de inspeções a FMC entendeu por não adotar uma abordagem única. Mas o regulamento deixa claro que a FMC pode considerar o princípio de incentivo no contexto de inspeção governamental como faria em qualquer outro contexto. Dadas as preocupações dos transportadores marítimos quanto à possibilidade da medida desestimular os embarcadores de cumprir as obrigações habituais, o Regulamento Final inclui uma linguagem que indica expressamente que a FMC pode considerar circunstâncias atenuantes.

Da política de cobrança de sobre-estadia

8.3.17. Sobre as **políticas de sobre-estadia**, a FMC aponta para as políticas de sobre-estadia praticadas pelos transportadores marítimos como fatores a serem considerados nas análises de razoabilidade da cobrança de sobre-estadia. A Comissão pode considerar a existência, acessibilidade, conteúdo e clareza de políticas que implementam práticas de sobre-estadia, incluindo políticas de resolução de disputas e práticas referentes à cobrança. Ao avaliar as políticas de resolução de disputas, a FMC pode considerar ainda até que ponto as mesmas contêm informações sobre os pontos de contato, cronogramas e requisitos de comprovação. Nesse sentido, destacam-se os seguintes critérios de análise: existência de acessibilidade às políticas, políticas de resolução de disputas, cobranças e diretrizes sobre evidências.

8.3.18. Quanto à existência de acessibilidade às políticas de cobrança de sobre-estadia, a FMC se baseou na constatação de que havia uma acentuada falta de transparência em relação à sobre-estadia entre os transportadores marítimos, incluindo os processos de resolução de disputas e procedimentos de cobrança. Segundo a FMC, a opacidade das práticas incentiva disputas e desestimula a concorrência. Boas práticas comunicam aos embarcadores o que está sendo cobrado, por quê, por quem e como as disputas podem ser tratadas em tempo hábil.

Da política de disputa

8.3.19. Por semelhante modo, nas **políticas de resolução de disputas**, a FMC observa se elas abordam aspectos como formas de contato, prazos para a apresentação de disputas, respostas às partes interessadas da carga e os tipos de informações e provas relevantes para resolver as disputas.

8.3.20. Quanto à **cobrança**, a FMC observou que a "eficácia" (e razoabilidade) das políticas de resolução de disputas também depende de faturas com informações suficientes para permitir que as partes interessadas da carga possam contestar significativamente as cobranças.

8.3.21. Quanto às **diretrizes sobre evidências**, o regulamento menciona "requisitos de comprovação" porque o relatório de Apuração de Fatos demonstrou que o sistema internacional de entrega de frete marítimo se beneficiaria de orientação explícita sobre os tipos de evidências relevantes para resolver disputas quanto a sobre-estadia. Contudo, a FMC não propôs qualquer prática específica.

Das faturas de sobre-estadia

8.3.22. Em conformidade com a Ocean Shipping Reform Act of 2022 - OSRA 2022 (Lei de Reforma do Transporte Marítimo, em tradução livre)^[3], a FMC emitiu regulamento que exige que as empresas de transporte marítimo e os operadores de terminais marítimos incluam informações mínimas específicas nas faturas de sobre-estadia e detenção e estabelece prazos para a emissão de faturas, contestação de cobranças e resolução de disputas. O objetivo é deixar evidente nas cobranças "o que está sendo cobrado e por quem".

8.3.23. A Lei obriga as empresas transportadoras que emitem faturas de cobranças de sobre-estadia ou detenção a incluir informações específicas para demonstrar que as cobranças estão em conformidade com o [Código de Regulamentos Federais](#) e com as disposições e regulamentos aplicáveis. As informações mínimas que devem ser incluídas nas faturas de sobre-estadia ou detenção são:

- a) data de disponibilização do contêiner;
- b) porto de descarga;
- c) número do contêiner;

- d) Para exportações, a primeira data de devolução;
- e) tempo de livre estadia (em dias);
- f) data de início da livre estadia;
- g) data de término da livre estadia;
- h) regra de detenção ou sobre-estadia aplicável;
- i) taxa ou taxas aplicáveis, conforme a regra aplicável;
- j) valor total devido;
- k) o e-mail, número de telefone ou outras informações de contato apropriadas para perguntas ou solicitações de redução de taxas;
- l) declaração de que as cobranças estão em conformidade com quaisquer normas da Comissão Marítima Federal relativas à detenção e sobre-estadia; e
- m) declaração de que o desempenho do transportador não causou nem contribuiu para as cobranças faturadas subjacentes.

8.3.24. A omissão das informações obrigatórias em uma fatura de sobre-estadia ou detenção elimina qualquer obrigação da parte faturada de pagar a taxa aplicável.

Da coleta e divulgação de dados

8.3.25. A OSRA 2022 também legisla sobre a coleta e divulgação de estatísticas operacionais do transporte de contêiner. Ela obriga a coleta e publicação periódica de dados operacionais sobre movimentação de contêineres nos principais portos dos EUA para dar maior visibilidade sobre gargalos logísticos. A Lei tornou obrigatória a publicação periódica de dados como:

- a) tempo de permanência de contêineres;
- b) uso de chassis;
- c) índices de indisponibilidade de equipamentos;
- d) desempenho nos principais portos dos EUA.

8.3.26. Devem reportar informações ao Bureau of Transportation Statistics os portos, operadores de terminal marítimo e owners/providers de chassis com frota superior a 50 unidades que alugam chassis mediante cobrança.

Da retenção de cargas

8.3.27. Em geral, as cláusulas de responsabilidade (*liability clause*) previstas no Bill of Lading (BL) conferem ao transportador marítimo um direito contratual de retenção da carga como garantia pelo pagamento de valores devidos, como frete, *demurrage*, *detention* ou outras despesas vinculadas ao transporte. A cláusula é comumente escrita assim:

"Carrier shall have a lien on the goods for freight, dead freight, demurrage, detention, general average, storage, and any other charges due under this Bill of Lading."

8.3.28. Em tradução livre seria equivalente a: "*o transportador terá direito de retenção sobre as mercadorias para frete, frete morto, sobre-estadia, detenção, avaria grossa, armazenagem e quaisquer outras despesas devidas nos termos deste Conhecimento de Embarque*". Em regra, essa cláusula permite ao transportador reter a mercadoria ou impedir sua liberação até a quitação do débito, funcionando como um mecanismo de proteção creditícia reconhecido no comércio marítimo internacional.

8.3.29. Contudo, no caso dos EUA, o exercício desse direito não é absoluto. O US Code 46, §41102^[4], estabelece que transportadores, operadores de terminal e intermediários marítimos devem adotar práticas justas e razoáveis relacionadas ao recebimento, armazenagem e entrega da carga. Assim, ainda que a responsabilidade esteja expressamente prevista no Bill of Lading, sua aplicação pode ser questionada quando a retenção ocorre de forma abusiva, desproporcional, discriminatória ou como instrumento de pressão para cobrança de valores controvertidos ou não claramente devidos.

8.3.30. Dessa forma, a análise jurídica da retenção da carga exige verificar não apenas a existência da cláusula contratual, mas também como ela foi exercida na prática. Se houver débito vencido, previsão contratual clara, aviso adequado ao consignatário e retenção proporcional, a medida tende a ser juridicamente defensável. Por outro lado, se a retenção impedir a entrega sem justificativa razoável, gerar cobranças excessivas ou for utilizada de forma coercitiva ou retaliatória, poderá haver caracterização de "*unjust or unreasonable practice*" perante a FMC.

8.4. FIATA

8.4.1. Para a FIATA, 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 de livre estadia 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.

8.4.2. A FIATA não acredita que os embarcadores devem estar sujeitos a cobranças injustas ou não razoáveis, especialmente quando o atraso ocorre por falha do armador. A FIATA sugere que seja analisada uma série de questões relacionadas à sobre-estadia e detenção e negociem um acordo incluindo, mas não se limitando a:

- I - Limitar a sobre-estadia acumulada a um valor máximo;

- II - Prolongar o período de livre estadia caso o terminal não consiga liberar / receber um contêiner em período igual ao da duração da incapacidade;
- III - Garantir condições equitativas para os contêineres no transporte “porto a porto” e negociar os termos para reduzir uma diferenciação injusta;
- IV - Apoiar a transferência modal para modos de transporte mais ecológicos, aumentando o período de liberdade de detenção;
- V - Alterar o cálculo da sobre-estadia de exportação para transferir a responsabilidade dos atrasos do navio para a companhia marítima;
- VI - Certificar-se de que os encargos de sobre-estadia nas remessas de importação sejam cobrados mais rápido, de preferência no período de uma semana;
- VII - Contribuir para aliviar o congestionamento do terminal, bem como a concentração em terra, de coletas e entregas devido a navios maiores e picos mais elevados e permitir aos titulares da carga mais flexibilidade, aumentando os períodos livres de sobre-estadia.
- VIII - Incentivar maior compartilhamento de dados na cadeia logística marítima, o que levaria a maior transparência das informações relacionadas a essas taxas.

8.5. Comparação com o Brasil

8.5.1. A análise comparativa mostra que o Brasil adota um modelo regulatório com os mesmos princípios estabelecidos pelo FMC nos EUA. De forma geral, busca-se promover a fluidez da carga por meio do incentivo financeiro. Afastando a prática de cobranças injustas e irrazoáveis sobre os consignatários da carga, em desacordo com o objetivo da sobre-estadia.

8.5.2. Todavia, algumas diferenças para o modelo americano são:

- Ao avaliar a razoabilidade dos contratos e práticas de sobre-estadia, a FMC considera circunstâncias atenuantes e agravantes, especialmente no caso concreto. No Brasil, os direitos e deveres dos atores do mercado estão fixados na Resolução ANTAQ nº 62, de 2021.
- A FMC não adota abordagem única ao analisar a cobrança da sobre-estadia no contexto das inspeções governamentais. Mesmo em situações de movimentos paredistas, pode ser considerado o princípio do incentivo. Enquanto que no Brasil, a Agência tem adotado a matriz de riscos especificada na Resolução ANTAQ Nº 112/2024 como parâmetro de julgamento das cobranças.
- A FMC observa a prática das políticas de resolução de disputas pelas empresas transportadoras, atentando para as formas de contato, a definição de prazos de requerimento e de resposta, a especificação dos tipos de informações e provas relevantes que devem ser apresentadas. No Brasil, a Resolução ANTAQ nº 62, de 2021, não trata de procedimentos de solução de controvérsias.
- A FMC estabeleceu informações mínimas que as faturas de cobrança de sobre-estadia devem conter, com o objetivo de deixar evidente nas cobranças "o que está sendo cobrado e por quem". No Brasil, não há regra similar.
- A fatura de *demurrage* ou *detention* deverá ser emitida no prazo de 30 dias a partir da data em que se encerrou a *demurrage* ou *detention*, sob pena de a parte faturada não ser obrigada a pagar a cobrança. No Brasil, o transportador marítimo ou deve 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.
- A Lei de Reforma do Transporte Marítimo obriga a coleta e publicação periódica de dados operacionais sobre movimentação de contêineres nos principais portos dos EUA para dar maior visibilidade sobre gargalos logísticos. No Brasil, o Anuário Estatístico Aquaviário que consolida dados de movimentação portuária apresenta apenas informações da movimentação de contêiner nos portos, sem que seja possível a identificação de gargalos logísticos.

9. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS

9.1. No que se refere à descrição e à delimitação do problema regulatório, identificaram-se os seguintes ramos de causas-raiz, agora modeladas para atender à questão da sobre-estadia de contêiner.

- I - Ramo de Causas-raiz 1: Baixo *enforcement* da norma da Agência;
- II - Ramo de Causas-raiz 2: Normas pouco aderentes às controvérsias do mercado;
- III - Ramo de Causas-raiz 3: Desbalanceamento do risco das partes;
- IV - Ramo de Causas-raiz 4: Contrato de transporte desbalanceado em determinados segmentos de mercado;
- V - Ramo de Causas-raiz 5: Assimetria de informação.

9.2. Os ramos de causas-raiz acima mencionadas foram discutidas durante as oficinas de AIR, que contaram com a participação de servidores que atuam nos setores de regulação, fiscalização e estudos da Antaq, pois guardam relação com o objeto do presente Relatório. Foram debatidas ações a serem implementadas que teriam o condão de mitigar as causas-raiz do problema regulatório. Ao serem colocadas em prática, as ações delineadas agirão sobre as falhas regulatórias, institucionais e de mercado previamente identificadas. Ao final deste processo, a melhor opção regulatória será uma combinação de opções regulatórias para cada um dos ramos de causas-raiz.

9.3. Para melhor organização das alternativas de ação, elas foram apresentadas em Blocos de Decisão. Cada Bloco de Decisão pretende tratar um conjunto temático de causas-raiz (ramo de causas-raiz), prioritariamente. O Bloco de Decisão 1 tratará do ramo de causas-raiz 1 e assim sucessivamente. As opções regulatórias dentro de cada bloco estão organizadas de forma hierárquica, partindo do menor nível de intervenção que é a "não ação" (ou manutenção do status quo), passando pela alternativa não normativa até a alternativa de maior intervenção regulatória. De forma que quando as opções forem não excludentes a ação de maior intervenção regulatória pode ser implementada conjuntamente com as de menor intervenção. Quando as opções forem excludentes, aquela melhor avaliada será a opção mais relevante dentro do bloco.

9.4. Bloco de Decisão 1: Baixo *enforcement* da norma da Agência

9.4.1. As opções regulatórias debatidas ao longo da oficina de AIR para tratar do *enforcement* da norma da Agência são:

Tabela 4 - Opções regulatórias do Bloco de Decisão 1: *Enforcement* da norma da Agência

Opção regulatória	Descrição	Análise
1	Não ação	Manter o <i>status quo</i> . Apenas os entendimentos do Acórdão nº 521-2025-ANTAQ seriam incluídos na Resolução ANTAQ nº 62/2021.
1a	Orientação e atuação pedagógica	A ANTAQ elabora um guia interpretativo, e o divulga ativamente, vinculando aos entendimentos do Acórdão nº 521 (ou da Res 62 atualizada) à prática operacional, com: - exemplos concretos de incidência e não incidência; - situações típicas (falta de janela, atraso do terminal etc.); - o que caracteriza "tentativa frustrada"; - quais documentos comprovam indisponibilidade do terminal.
1b	Fiscalização temática orientada por tipologias de condutas indesejadas e monitoramento estruturado	A ANTAQ passa a estruturar fiscalização temática com base em tipos recorrentes de irregularidade, tais como: - cobrança de sobre-estadia durante indisponibilidade de terminal; - não suspensão da contagem da livre estadia; - cobranças quando a sobre-estadia decorreu de ato ou falha atribuída ao transportador; - falta de origem da cobrança, quando realizada por intermediários; - falta de cadeia de repasse, quando realizada por intermediários. Além disso, a Agência realiza monitoramento estruturado de comportamento por meio de indicadores, tais como: - percentual de cobranças contestadas; - taxa de reversão de cobrança; - recorrência de denúncias por ator.
1c	Fiscalização temática 1b, com planos de conformidade obrigatórios para reincidências sistemáticas	Opção 1b, sendo que para agentes com histórico problemático, a ANTAQ exige: - plano de ação corretivo; - mecanismos de controle de cobrança; - procedimentos internos para verificar legitimidade da cobrança; - trilhas de auditoria das decisões de cobrança.
1d	Revisão normativa e adição de tipificação de infrações	Definição uniforme e dos efeitos de: - "inadimplência comprovada" - "tentativa frustrada"; - "indisponibilidade"; - "cessação de indisponibilidade"; - "cobrança contestada". Tipificações explícitas de: - cobrança sem base em responsabilidade do usuário; - ausência de justificativa da cobrança; - descumprimento de regras de transparência; - não suspensão da sobre-estadia quando cabível; - diretriz de infrações por contêiner alvo de cobrança irregular. Proibição expressa de condutas específicas de intermediários e criação de penalidades associadas a: - redução do <i>free time</i>; - ágio na sobre-estadia; - falta de separação entre valor da restituição e valor da intermediação. Criar a obrigatoriedade de documentar a impossibilidade de

Opção regulatória	Descrição	Análise
		receber o contêiner, entre outras medidas normativas elencadas.
1e	Regulação estrutural do <i>free time</i>	Estabelecer critérios para o tempo mínimo de <i>free time</i> adaptado à realidade da logística brasileira, devendo a Antaq fixar períodos mínimos de livre estadia.

Fonte: elaboração própria com base nas Oficinas de AIR.

9.4.2. Na alternativa 1 a opção de não ação prevê apenas a inclusão dos entendimentos regulatórios do Acordão nº 521-2025-ANTAQ no texto da Resolução ANTAQ nº 62/2021. Não haveria qualquer alteração nos dispositivos que tratam das infrações e penalidades normativas. Sob essa proposta a setorial de fiscalização continuaria com dificuldade para enquadrar comportamentos indesejados, tanto pela ausência de tipificação quanto pelo valor da penalidade.

9.4.3. A alternativa 1a sugere que o *enforcement* da norma da Agência seja tratado por meio da atuação pedagógica. A elaboração de um guia interpretativo teria caráter orientativo, não vinculante. Isto é, ele apresentaria o posicionamento da diretoria da colegiada em casos concretos, sem vincular decisões futuras da Agência aos casos exemplificados. Na prática, a medida não instrumentaliza a fiscalização da Agência, mantendo comportamentos indesejados sem tipificação e valores de penalidade ineficazes.

9.4.4. A opção 1b propõe a implementação de fiscalização temática orientada pelo mapeamento das condutas indesejadas mais recorrentes, considerando os dispositivos vigentes da Resolução nº 62/2021 (atualizada pelo Acordão nº 521/2025). Acrescido do monitoramento da prestação do serviço por meio de indicadores estruturados prestados pelos agentes autorizados.

9.4.5. A opção 1c reforça a opção 1b, sendo que para os agentes infratores reincidentes a fiscalização da Agência passaria a exigir um plano de conformidade regulatória contendo elementos tais como: plano de ação corretivo, mecanismos de controle de cobrança, procedimentos internos para verificar legitimidade da cobrança e trilhas de auditoria das decisões de cobrança. A medida fortalece a atuação fiscalizatória, mas não alcança a problemática dos comportamentos indesejáveis em sua plenitude.

9.4.6. Já a alternativa 1d propõe a adequação normativa com a caracterização de termos ainda não definidos na norma, tais como: "inadimplência comprovada", "tentativa frustrada", "indisponibilidade", "cessação de indisponibilidade" e "cobrança contestada". Acompanhada da tipificação dos comportamentos indesejados, incluindo condutas específicas dos agentes intermediários, com as respectivas penalidades. Espera-se que essa opção trate a problemática dos comportamentos indesejáveis de forma efetiva.

9.4.7. Por fim, a alternativa 1e propõe a regulamentação estrutural do tempo de livre estadia. Nesse caso, a Agência fixaria normativamente períodos mínimos de *free time*. A medida representa a alternativa de maior intervenção regulatória no mercado, não sendo excludente das opções anteriores. Isto é, a Agência poderia adotar a opção 1e acompanhada da opção 1d, por exemplo. Contudo, pontua-se que a intervenção sobre o livre acordo de *free time* pode trazer ineficiência ao mercado, na medida em que o mercado conhece melhor as especificidades da prestação de serviço do que a administração pública.

9.5. Bloco de Decisão 2: Normas pouco aderentes às controvérsias do mercado

9.5.1. As opções regulatórias debatidas ao longo da oficina de AIR para tratar do ramo de causas-raiz 2 se dividem em dois conjuntos de ação: disputas/contestações e envio de informações à Antaq. A divisão visa dar maior atenção às circunstâncias que contribuem para a baixa aderência das normas da Antaq às controvérsias do mercado.

Tabela 5 - Opções regulatórias do Bloco de Decisão 2: Disputas e contestações

Opção regulatória	Descrição	Análise
2.1	Não Ação	Manutenção do <i>status quo</i> . Nenhuma intervenção sobre o processo de disputa e contestação de cobrança.
2.1a	Autorregulação supervisionada e orientação padronizada	Elaboração de Guia Orientativo com recomendações não vinculantes para disputas e contestações contendo: - fluxo de contestação; - prazos recomendados; - documentação mínima; - formas de divulgação dos canais; - códigos de boas práticas. Os mecanismos privados de resolução de disputas dos transportadores seriam apresentados à Antaq para considerações
2.1b	Canais obrigatórios de contestação	Obrigações de que todos os agentes tenham: - canal formal de contestação; - protocolo de recebimento de contestação; - rastreamento do pedido. Também seria criada penalidade pela indisponibilidade/inadequação do canal
2.1c	Obrigatoriedade de disponibilização de canais conforme opção 2 e padronização	Definição de prazo máximo para resposta e obrigatoriedade de resposta fundamentada.

Opção regulatória	Descrição	Análise
	de prazos e respostas	Também seriam criadas penalidades pela indisponibilidade/inadequação do canal e descumprimento de prazo ou fundamentação
2.1d	Sistema institucional da ANTAQ para disputas com decisão vinculante / arbitragem regulada	Criação de plataforma para - registro de disputas; - supervisão de condutas; - geração de dados; - análise e decisão da Antaq sobre a legitimidade da cobrança, se instada; - possível início de fiscalização. Criação de penalidades relacionadas ao descumprimento de prazos e respostas em desconformidade.

Fonte: elaboração própria com base nas Oficinas de AIR.

9.5.2. A alternativa 2.1 de "não ação" considera a não intervenção da Agência sobre os processos de disputa e contestação de cobranças. Atualmente, essa matéria não está disciplinada na Resolução nº 62/2021 e nem foi abordada nos entendimentos regulatórios do Acordo ANTAQ nº 521/2025. A medida mantém a discricionariedade das empresas sobre o processo de disputa, mantendo a falta de transparência, cobranças indevidas e distorções em relação à norma Agência.

9.5.3. A alternativa 2.1a sugere que as disputas e contestações recebam tratamento autorregulatório, com a elaboração de um Guia Orientativo não vinculante. Isto é, as empresas autorizadas teriam liberdade para adotá-lo. As transportadoras e agentes marítimos tão somente teriam que apresentar seus mecanismos privados de resolução de disputa à Agência para conhecimento e considerações. A medida não garante que os agentes do mercado buscarão agir com transparência, tampouco eliminar cobranças indevidas e práticas desalinhadas à norma Agência.

9.5.4. Já a opção 2.1b propõe uma intervenção regulatória nos canais de disputa e contestação. A intervenção passa pela obrigatoriedade de implementação de um canal formal, com instrumentos de controle, tais como protocolo de recebimento e elemento de rastreamento do reclame. Atualmente, a maior parte das empresas transportadoras e agentes intermediários realizam as disputas e contestações por e-mail. Por outro lado, já existem boas práticas como a adotada pela Kuehne+Nagel. Esse agente intermediário implementou sistema para controle das contestações dos usuários. Com a medida, todos os transportadores e agentes intermediários terão que implementar sistemas informatizados para atender às exigências da Antaq.

9.5.5. A opção 2.1c abrange a obrigatoriedade da formalização de canais de contestação e disputa da alternativa 2.1b, acrescentando no ajuste normativo a definição de prazo máximo para resposta e a obrigatoriedade de resposta fundamentada pela transportadora. A medida também prevê a definição de penalidades para o descumprimento normativo.

9.5.6. A alternativa de maior intervenção, 2.1d, prevê a criação de uma plataforma virtual, a ser desenvolvida pela Antaq, para registro de disputas e contestações dos usuários. A plataforma atuaria em paralelo com os canais de contestação das empresas de transporte. Porém, no sistema da Agência, tanto os reclames dos usuários quanto a resposta dos transportadores estariam disponíveis para eventual intervenção regulatória. A Agência atuaria de forma conclusiva e vinculante sobre os casos sem consensualidade entre os agentes, se instada. A medida objetiva garantir a padronização do processo e a efetividade da disputa, fornecendo indiretamente à Agência uma base de dados dos reclames para futuras análises. Em seu desfavor, a alternativa remonta a um custo administrativo ainda não estimado para desenvolvimento e manutenção do sistema.

Tabela 6 - Opções regulatórias do Bloco de Decisão 2: Envio de informações à Antaq

Opção regulatória	Descrição	Análise
2.2	Não Ação	A Agência não toma iniciativas para obter dados do universo de cobranças de sobre-estadia.
2.2a	Transparência voluntária incentivada	A ANTAQ estimula envio voluntário de: - dados de cobrança; - dados de disputas; - políticas de sobre-estadia. A Antaq estabelece meios de publicidade e benchmarking, como divulgação de indicadores por empresa e ranking.
2.2b	Envio periódico obrigatório dos dados da alternativa 2.2a.	Obrigações de envio regular de relatório com dados agregados contendo: - volume de cobranças; - disputas; - prazos; - políticas.

Opção regulatória	Descrição	Análise
		A medida alcança transportadores e agentes intermediários.
2.2c	Nível de detalhamento responsivo	Envio periódico obrigatório de dados agregados conforme opção 2.2b para todos, mas cria Regime Especial de Monitoramento com a obrigação de envio de dados detalhados de todas as faturas e disputas pelos transportadores e agentes intermediários com histórico problemático.
2.2d	Base de dados de reporte de cobranças e disputas de sobre-estadia	Obrigatoriedade de envio de dados pormenorizados (faturas e disputas) regularmente considerando: - estrutura padronizada; - campos obrigatórios; e - mecanismos de verificação da ANTAQ.
2.2e	Reporte analítico em bases de dados da Antaq e auditoria regulatória de dados críticos	Opção 2.2d acrescentado da obrigação de validação periódica dos dados por auditoria independente, a ser provida pelo ator

Fonte: elaboração própria com base nas Oficinas de AIR.

9.5.7. O segundo conjunto de alternativas regulatórias para tratar as causas-raiz 2 se refere ao envio de informações à Antaq. A opção de "não ação", 2.2, sugere a desmobilização da Agência sobre a obtenção de dados do universo das cobranças de sobre-estadia. A medida considera a dificuldade de verificação da informação prestada pela empresa transportadora e agentes intermediários, em detrimento da expectativa do conhecimento da dimensão e proporção das cobranças.

9.5.8. Já a alternativa 2.2a prevê o envio voluntário de informações pelos transportadores e agentes intermediários. De posse dessas informações, a Agência divulgaria indicadores e ranking por empresa. A alternativa está alinhada ao Relatório Técnico nº 19/2025/GRN/SRG (SEI 2636007), que analisou a base de dados de sobre-estadia para fins de acompanhamento do comportamento de mercado de cobrança de *demurrage*. O documento concluiu por sugerir o prosseguimento do acompanhamento do mercado de cobranças de sobre-estadia promovendo-o de forma sintética, utilizando indicadores de desempenho pré-estabelecidos e fomentando a adesão voluntária de todos os transportadores e agentes intermediários. A proposta também inclui a prestação dois relatórios pelos agentes outorgados. Um de práticas/políticas das cobranças de sobre-estadias e disputas, abordando formas de controle do *free time*, elementos dos termos de responsabilidade, canais disponíveis para atendimento e prazos de resposta. E outro de ocorrência de eventos fortuitos ou de força maior como eventos naturais, acidentes, problemas operacionais, questões trabalhistas, entre outros casos práticos que afetam o processo de importação e exportação dos contêineres. A iniciativa foi aprovada pelo Acórdão Nº 67-2026-ANTAQ (SEI 2815429).

9.5.9. A opção 2.2b vislumbra que a adesão voluntária proposta pela opção 2.2a não seja suficiente. E prevê, portanto, a necessidade da instituição de obrigatoriedade normativa. Os dados sintéticos (indicadores) e os relatórios seriam então encaminhados de forma obrigatória e periódica. A medida obriga todos os agentes do mercado a manterem um controle mais efetivo das informações. Mas não adentra no detalhamento da informação. O que pode resultar em maior eficiência na transmissão de dados à Antaq e menor custo de armazenamento de dados ao parque tecnológico da Agência.

9.5.10. A opção 2.2c adota a mesma obrigatoriedade da opção 2.2b, mas cria um nível responsivo de monitoramento chamado de Regime Especial de Monitoramento. Nele, as empresas infratoras recorrentes seriam obrigadas a informar dados detalhados das faturas e disputas. Enquanto as demais informariam dados e relatórios sintéticos na forma da alternativa 2.2b. A medida deve exigir da Agência o desenvolvimento de um sistema para recepção, processamento e análise dos dados.

9.5.11. A alternativa 2.2d propõe que o envio obrigatório de dados de sobre-estadia (faturas e disputas) não seja no formato sintético, mas sim analítico. Isto é, as transportadoras e agentes marítimos teriam que enviar obrigatoriamente dados pormenorizados das cobranças de forma sistemática. E ainda disponibilizar mecanismo de verificação de dados pela Antaq. Considerando a experiência do projeto-piloto da base de dados de sobre-estadia, desenvolvido nos autos do processo 50300.004460/2024-86, a alternativa exigiria o desenvolvimento de solução tecnológica avançada para recepção, processamento e análise dos dados, haja visto o volume de dados transitados.

9.5.12. Por fim, a alternativa 2.2e sugere a mesma iniciativa da opção 2.2d acrescentando a obrigação de validação periódica dos dados por auditoria independente, a ser provida pela respectiva empresa autorizada. A medida pode representar um custo de conformidade regulatória elevado ainda não estimado para os agentes do mercado.

9.6. Bloco de Decisão 3: Desbalanceamento do risco das partes

9.6.1. As opções regulatórias debatidas ao longo da oficina de AIR para tratar do desbalanceamento do risco das partes estão apresentados na tabela a seguir.

Tabela 7 - Opções regulatórias do Bloco de Decisão 3 - Alocação de risco.

Opção regulatória	Descrição	Análise
3	Não Ação	Nenhuma intervenção sobre a alocação de responsabilidades e risco dos atores do mercado.
3a	Orientação interpretativa de imputação de risco com diretrizes não vinculantes	Documento exemplificando: - quando o risco é do usuário - quando é do transportador O Guia deve incluir, também, publicação de matriz de risco indicativa com exemplos e sugestão de cláusulas padrão para contratos.
3b	Estabelecer diretrizes para eventos que eximem responsabilidade dos usuários	Estabelecer normativamente princípios de ausência de risco atribuído aos usuários, sem exemplificar.
3c	Definição normativa de hipóteses (Matriz de Risco definida em norma)	Atribui presunção de responsabilidade diante de eventos recorrentes (indisponibilidade de janelas, greves, rolagens de carga) Define responsabilidades e risco de forma clara dos transportadores e usuários, incluindo casos fortuito e de força maior, associando elementos exemplificativos não necessariamente exaustivos.

Fonte: elaboração própria com base nas Oficinas de AIR.

9.6.2. A alternativa 3, de não ação, prevê apenas a inclusão dos entendimentos regulatórios do Acórdão nº 521-2025-ANTAQ no texto da Resolução ANTAQ nº 62/2021. Não haveria qualquer outro detalhamento sobre a responsabilidade e o risco dos atores do mercado. Nesse caso, prevaleceria a discricionariedade do transportador sobre a alocação do risco, ficando a Agência limitada à atuação pontual em casos concretos, quando instada. Vale lembrar os entendimentos regulatórios do referido Acórdão que tratam da alocação de risco:

5.1.2. não há incidência de sobre-estadia quando a utilização do contêiner, por período superior ao prazo de livre estadia, decorra de ato, omissão ou falhas de logística sob responsabilidade do transportador, do terminal por ele indicado, ou do depósito de vazios, ou ainda de evento alocado ao risco dessas partes;

5.1.2. não há incidência de sobre-estadia quando a utilização do contêiner, por período superior ao prazo de livre estadia, decorra de ato, omissão ou falhas de logística sob responsabilidade do transportador, do terminal por ele indicado, ou do depósito de vazios, ou ainda de evento alocado ao risco dessas partes;

9.6.3. Pontua-se, por fim, que a opção de "não ação" vai de encontro à deliberação do Acórdão Nº 56-2026-ANTAQ (SEI 2814209) orientou a implementação de matriz de responsabilidade seguindo o modelo adotado na Resolução ANTAQ nº 112-2024.

9.6.4. A alternativa 3a propõe que o problema da alocação de responsabilidade e risco seja tratado de forma pedagógica, pela elaboração de um Guia Orientativo com diretrizes não vinculantes. O documento apresentaria o posicionamento da diretoria da colegiada em casos concretos, sem vincular decisões futuras da Agência aos casos exemplificados. Além de exemplificar situações onde o risco é do usuário e do transportador, o documento apresentaria sugestão de cláusulas para contratos de transporte.

9.6.5. A opção 3b propõe o estabelecimento normativo de diretrizes para identificação de eventos que eximem a responsabilidade e o risco dos usuários. O ajuste normativo não inclui a exemplificação de casos concretos. O que na prática pode gerar dúvidas e eventuais questionamentos interpretativos da norma.

9.6.6. Já a alternativa 3c sugere a definição de responsabilidade e risco dos transportadores e usuários de forma clara, incluindo casos fortuito e de força maior e associando elementos exemplificativos não necessariamente exaustivos. Esta seria a alternativa mais alinhada às diretrizes do Acórdão Nº 56-2026-ANTAQ (SEI 2814209):

5.2. determinar a Superintendência de Regulação - SRG que acompanhe os achados da fiscalização temática junto à Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais - SFC na revisão da Resolução nº 62 - ANTAQ e que estabeleça, após as conclusões da fiscalização temática, normativo que vise implementar matriz de responsabilidade a ser aplicada em casos de cobrança de sobre-estadia decorrentes da falta de janelas nos terminais, seguindo o modelo adotado na Resolução nº 112 - ANTAQ.

9.7. Bloco de Decisão 4: Contrato de transporte desbalanceado em determinados segmentos de mercado

9.7.1. As opções regulatórias debatidas ao longo da oficina de AIR para tratar dos contratos de transporte desbalanceados estão na Tabela 8 a seguir.

Tabela 8 - Opções regulatórias do Bloco de Decisão 4: Poder de mercado e agente-principal.

Opção regulatória	Descrição	Análise
4	Não Ação	Manter <i>status quo</i> . A Agência não realiza qualquer intervenção no mercado sobre os contratos de transporte desbalanceados. Apenas atualiza a Resolução ANTAQ nº 62/2021 com os

Opção regulatória	Descrição	Análise
		entendimentos regulatórios expressos no Acórdão nº 521-2025-ANTAQ.
4a	Guia de transparência na cadeia de cobrança	Elaboração de Guia orientativo explicitando: - quem cobra; - quem define valor; - quem assume risco; - origem da cobrança; - prazos; - canais de contestação; - cadeia de repasse, se intermediário; - direitos e deveres.
4b	Uniformização de termos da sobre-estadia normativamente	Padroniza conteúdos mínimos em termos, contratos, faturas, <i>booking</i> e comunicações transportador-usuário, inclusive com menção às normas da Agência quando possível. Estabelece conteúdos vedados nos instrumentos de envolvendo sobre-estadia. Cria penalidades específicas pelo descumprimento.
4c	Critérios para nulidade de cobranças (o usuário fica dispensado de pagar e não pode ser retaliado)	Previsão normativa de invalidação de cobranças irregulares, tais como: - ausência de elementos mínimos; - com elementos vedados pela norma; - sem transparência, incluindo cadeia de repasse, se envolver agente intermediário; - sem demonstração de notificação desde o primeiro dia de sobre-estadia conforme Res. 62. - cobranças intempestivas; Cria penalidades específicas por imposição de retaliações decorrentes de cobranças nulas

Fonte: elaboração própria com base nas Oficinas de AIR.

9.7.2. A opção 4 de "não ação" prevê a manutenção da *status quo*. Isto é, a atualização da Resolução ANTAQ nº 62/2021 com os entendimentos regulatórios do Acórdão nº 521-2025-ANTAQ. Mais especificamente os entendimentos 5.1.8 e 5.1.9 que enquadram a empresa mandatária de NVOCC estrangeiro como agente intermediário e a obrigação desses informar os valores efetivamente cobrados pelo transportador. Como se lê:

5.1.8. a empresa que atue no Brasil como mandatária de transportador NVOCC estrangeiro está sujeita aos ditames da Resolução-ANTAQ nº 62/2021, enquadrando-se no conceito de "agente intermediário";

5.1.9. conforme art. 3º-VII, e art. 8º-III, é obrigação do agente intermediário, ao repassar a cobrança de sobre-estadia aos usuários, apresentar os valores efetivamente cobrados pelo transportador;

9.7.3. Todavia, vislumbra-se que a medida não seja suficiente para trazer clareza à atuação e responsabilidade dos agentes intermediários, tampouco para tratar da falta de livre negociação nos contratos de transporte em determinados seguimentos do mercado.

9.7.4. A opção 4a sugere a atuação da Agência de forma pedagógica pela elaboração de um Guia Orientativo, não vinculante, de transparência na cadeia de cobrança. O documento apresentaria as melhores práticas no processo de cobrança de sobre-estadia e disputa. Contudo, não há garantias de que o documento imprimirá efetividade às negociações do mercado. De forma que a alternativa poderia ser implementada em conjunto com outras opções intervencionista.

9.7.5. Já a alternativa 4b avança para a definição de conteúdo mínimo nos contratos de transporte, termos de devolução de contêiner, *booking* e comunicações entre transportador-usuário na norma vigente. E cria penalidades específicas para o descumprimento normativo. A medida deve afetar o modelo do contrato de transporte praticado, ajustando-o substancialmente ao regramento brasileiro.

9.7.6. Por fim, a opção 4c propõe a previsão normativa de critérios para a nulidade de cobranças irregulares, com a definição de penalidades específicas. A opção não é excludente da opção anterior; ou seja, a Agência poderia adotar a opção 4c concomitantemente com a opção 4b. E assim, imprimir maior efetividade sobre a regulação dos agentes intermediários e em situações onde o contrato de transporte esteja mal condicionado.

9.8. Bloco de Decisão 5: Assimetria de informação

9.8.1. As opções regulatórias debatidas ao longo da oficina de AIR para tratar da assimetria de informação estão na Tabela a seguir.

Tabela 9 - Opções regulatórias do Bloco de Decisão 5: Assimetria de Informação

Opção regulatória	Descrição	Análise
5	Não Ação	Manutenção do <i>status quo</i> . A Agência não realiza qualquer intervenção sobre o fluxo de informações entre os atores para além do que já está estabelecido na Resolução ANTAQ nº 62/2021.
5a	Guia Orientativo de comunicação	Orientações para comunicação tempestiva entre usuários, transportadores e agentes intermediário, contendo indicações de: - Eventos que alteram o planejamento operacional; - Eventos de disponibilidade e indisponibilidade de entrega/devoluções de contêineres; - Prazos razoáveis para trocas de informações - Outros elementos que impactam a sobre-estadia
5b	Regulação estrutural do fluxo de informações	Padronização normativa do fluxo de informações envolvendo a cadeia logística de contêineres, com: - prazos máximos para prestação de informações. - padrões que facilitem a evidência das falhas logísticas de qualquer das partes
5c	Solução sistêmica	Definição de requisitos para sistemas de registro de informações operacionais, eventos impactantes, bem como de disponibilização de informações tempestivas aos usuários e detalhamento de cobranças, com trilhas de auditoria e relatórios de interesse da Antaq.

Fonte: elaboração própria com base nas Oficinas de AIR.

9.8.2. A opção de não ação entende pela suficiência das regras atualmente estabelecidas nos dispositivos da Resolução ANTAQ nº 62/2021 que tratam do fluxo de informações. Com destaque para os art. 4º, § único, art. 8º, inciso III, art. 14 e art. 21, §4º, como se lê:

Art. 4º Os transportadores marítimos e os agentes intermediários devem prestar informações corretas, claras, precisas e ostensivas, em especial dar conhecimento prévio de todos os serviços, operações ou disponibilidade a serem contratados pelos usuários, incluindo a especificação dos valores aplicáveis de preços, fretes, taxas e sobretaxas.

Parágrafo único. As informações indicadas no caput deverão ser acessíveis de maneira clara e precisa, até a contratação, ao embarcador, consignatário, endossatário ou portador do BL, independentemente de ser contratante ou não.

...

Art. 8º São direitos básicos do usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e no contrato:

III - dispor de informação transparente, correta e precisa por meio de canais de comunicação acessíveis, com conhecimento prévio de todos os serviços, operações ou disponibilidade a serem contratados e dos riscos envolvidos, incluindo a especificação dos valores dos preços, fretes, taxas e sobretaxas, vedada a publicidade enganosa; e

...

Art. 14. Em caso de supressão de escala, os transportadores marítimos efetivos deverão adotar as medidas necessárias para a entrega da carga no destino acordado, cumprindo o critério de pontualidade, sem a cobrança de custos extras para o usuário, salvo nas situações de avaria grossa.

...

Art. 21 (...)

§ 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.

9.8.3. Ocorre que os dispositivos normativos não são suficientes para imprimir uma comunicação clara, efetiva e proativa entre o transportador e o usuário. Os armadores concentram o controle dos dados, gerando assimetria informacional, enquanto terminais e exportadores atuam de forma reativa, dependendo de monitoramento constante.

9.8.4. A alternativa 5a sugere a elaboração pela Antaq de um Guia Orientativo, não vinculante, com diretrizes para uma comunicação adequada entre transportadores, agentes intermediários e usuários, destacando as melhores práticas sobre os elementos que podem impactar a cobrança de sobre-estadia, como alterações de *booking*, disponibilidade de terminal de vazios, prazos para emissão de comunicados.

9.8.5. Já a opção 5b propõe a regulação normativa do fluxo de informações, com a definição de prazos máximos para os comunicados e a especificação de padrões que evidenciem a ocorrência de falha logística. A medida deve afetar diretamente os transportadores enquanto possuinte da informação.

9.8.6. Por fim, a alternativa 5c propõe a disponibilização de solução sistêmica pelos transportadores aos usuários e à Antaq contendo o registro de informações operacionais, eventos impactantes no transporte e detalhamento de cobranças. O sistema deve seguir requisitos normativos da Agência e disponibilizar trilhas de auditoria e relatórios de gestão. A medida deve gerar um custo de conformidade regulatória significativo ainda não estimados aos transportadores.

10. COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

10.1. Verifica-se que as origens do problema regulatório são múltiplas, o que torna complexa a definição de uma estratégia única capaz de solucioná-lo de forma eficaz. Diante disso, é razoável concluir que será essencial a adoção de um conjunto articulado de medidas regulatórias.

10.2. Conforme visto anteriormente, para cada uma das 5 (cinco) causa-raiz do problema regulatório foram delineadas, nas oficinas de AIR, opções regulatórias. Com o objetivo de comparar as alternativas disponíveis, foi empregada a **metodologia de análise multicritério**, a qual congrega avaliações quantitativas e qualitativas fundamentadas em critérios previamente estabelecidos. A escolha dessa abordagem decorre da complexidade inerente ao problema regulatório, bem como da significância dos impactos associados a cada possível curso de ação. Nesse contexto, a análise multicritério revelou-se o instrumento mais apropriado para assegurar uma comparação objetiva das opções consideradas, respeitando as restrições e particularidades do cenário. Para este caso, adotou-se a metodologia **Analytic Hierarchy Process - AHP**. A metodologia é composta por 3 (três) fases: estruturação, avaliação e recomendação.

FASE 1: ESTRUTURAÇÃO

10.2.1. Na fase de estruturação, dado que os objetivos formulados não são diretamente mensuráveis, foram definidos **critérios** para a avaliação das alternativas de ação, entendidos como parâmetros de mensuração do grau de alcance dos objetivos propostos. Para cada critério, foram delineados o melhor e o pior cenário (níveis de referência). A tabela a seguir apresenta as relações estabelecidas.

Tabela 10 - Relação entre objetivos-fim, critérios e níveis de referência

ID	Objetivo-fim	Critério	Pior nível	Melhor nível
1	Coibir cobranças indevidas e potencialmente abusivas de sobre-estadia pelos transportadores efetivos e agentes intermediários;	Quantidade de denúncias sobre a cobrança de sobre-estadia	Aumento expressivo	Redução expressiva
2	Promover a eficiência no fluxo de informação sobre a operação de retirada e devolução do contêiner;	% denúncias procedentes ou acordos com cancelamento de cobrança sobre o total de denúncias	Maior que 75%	Menor que 25%
7		Custos regulatórios para o setor	Aumento expressivo sem alcance de benefícios	Redução sem comprometer os objetivos da regulação
8		Custos administrativos para Antaq	Aumento expressivo sem alcance de benefícios	Redução sem comprometer os objetivos da regulação
3	Aumentar a divulgação das normas da Agência;	Proporção de denúncias em relação à distribuição da segmentação de mercado	Elevada em segmentos específicos	Não significativo
4	Alocar adequadamente as responsabilidades e riscos do transporte;	Quantidade de consultas regulatórias sobre a regularidade da cobrança	Aumento expressivo	Redução expressiva
5		Quantidade de consultas regulatórias sobre a alocação de risco	Aumento expressivo	Redução expressiva
6	Estimular a consensualidade;	Percentual de acordos pré-fiscalizatórios sobre o total de denúncias	Menor que 30%	Maior que 80%

Fonte: elaboração própria, com base nas oficinas de AIR.

10.3. O critério 1, quantidade de denúncias de cobranças de sobre-estadia, está diretamente relacionado ao objetivo-fim de coibir cobranças indevidas e potencialmente abusivas. Percebe-se que a ocorrência de cobranças indevidas ou abusivas tende a gerar um aumento da quantidade de denúncias apresentadas à Agência. Sendo este, portanto, um bom indicador para representar o primeiro objetivo-fim.

10.4. Os critérios 2, 7 e 8 estão relacionados ao objetivo de se promover a eficiência no fluxo de informações no transporte. O processo de retirada e devolução do contêiner requer um fluxo regular de informações que, quando executado de forma inadequada, tende a gerar cobranças de sobre-estadia indevidas. E, por conseguinte, o aumento de denúncias procedentes ou de acordos com cancelamento da cobrança.

10.5. Para mais, medidas regulatórias que geram aumento expressivo de custos regulatórios para o setor ou administrativos para a Antaq desacompanhadas de benefícios reais são desarmônicas ao objetivo de se promover a eficiência no fluxo de informações do transporte.

10.6. A maior incidência de denúncias em determinados segmentos de mercado sugere que o conhecimento das normas da Agência seja heterogêneo entre os segmentos. Por outro lado, um conhecimento uniforme normas da Agência tende a resultar em proporções equivalente de denúncias entre os segmentos do mercado. Este foi o critério estipulado para mensurar a divulgação das normas da Agência.

10.7. A consulta regulatória constitui um instrumento para o setor regulado obter esclarecimentos sobre a aplicação das normas da Agência. Diferentemente da denúncia, na consulta somente o interessado é identificado. A consulta não implica em procedimento de apuração. A quantidade de consultas regulatórias sobre a regularidade da cobrança e sobre a alocação de risco foram os critérios adotados para mensurar a alocação adequada de responsabilidades e riscos.

10.8. Por fim, para quantificar o objetivo de estimular a consensualidade adotou-se como critério o percentual de acordos pré-fiscalizatórios sobre o total de denúncias. Quanto maior o percentual, maior o alcance do objetivo-fim.

FASE 2: AVALIAÇÃO

10.9. Nesta fase, cada alternativa regulatória foi pontuada com base nos critérios previamente definidos. Por meio da aplicação da metodologia AHP, foi conduzida uma análise paritária destes critérios, utilizando-se uma escala de preferência relativa que variava de "extremamente mais importante" (pontuação 9) a "extremamente menos importante" (pontuação 1/9) (vide Anexo 1). Foram analisados 28 (vinte e oito) cenários.

10.10. A atribuição das preferências pela equipe presente nas oficinas foi orientada pela experiência e conhecimento individual de cada um e pela aplicação intuitiva de diferentes valores, percepções e expectativas. Na metodologia AHP, as avaliações subjetivas são convertidas em medidas objetivas e quantificáveis. Com base nos achados, foi elaborada a matriz de julgamentos (Anexo 02). Os pesos atribuídos aos critérios refletem sua importância no contexto da decisão. A partir da ponderação dos critérios e da normalização das diferenças para totalizarem 100%, obteve-se a seguinte distribuição de pesos:

Tabela 11 - Peso dos critérios.

	Objetivo-fim	Critério	Peso
1	Coibir cobranças indevidas e potencialmente abusivas de sobre-estadia pelos transportadores efetivos e agentes intermediários;	Quantidade de denúncias sobre a cobrança de sobre-estadia	9,3%
2	Promover a eficiência no fluxo de informação sobre a operação de retirada e devolução do contêiner;	% denúncias procedentes ou acordos com cancelamento de cobrança sobre o total de denúncias	24,5%
7		Custos regulatórios para o setor	21,7%
8		Custos administrativos para Antaq	11,6%
3	Aumentar a divulgação das normas da Agência;	Proporção de denúncias em relação à distribuição da segmentação de mercado	6,2%
4	Alocar adequadamente as responsabilidades e riscos do transporte;	Quantidade de consultas regulatórias sobre a regularidade da cobrança	8,6%
5		Quantidade de consultas regulatórias sobre a alocação de risco	7,2%
6	Estimular a consensualidade;	Percentual de acordos pré-fiscalizatórios sobre o total de denúncias	10,9%

10.11. Este primeiro achado demonstra que a equipe de AIR deu um peso maior às questões relacionadas ao fluxo de informações (57,8%), seguido da alocação adequada das responsabilidades e riscos (15,8%) e da consensualidade entre os agentes do setor (10,9%).

10.12. A etapa subsequente consistiu na comparação das opções regulatórias para verificar, entre elas, quais contribuem para a obtenção do melhor nível em cada um dos critérios apresentados. Assim, todas as opções foram analisadas pelos técnicos da Antaq, levando-se em conta seus aspectos positivos e negativos, bem como os riscos e incertezas associados. Para cada opção foi atribuído um valor entre 0 (zero) e 10 (dez).

10.13. Importante mencionar que a "não ação" (alternativas 1; 2.1; 2.2; 3; 4 e 5) teve Resultado médio igual a 4,56. Assim, quanto mais próximo de 4,56 for a nota dada pelos avaliadores para a alternativa, menor a significância dessa em relação à "não ação" para a solução das causas-raiz do problema regulatório.

Tabela 12. Matriz das opções regulatórias.

ID	peso	Bloco de Decisão 1: Baixo enforcement da norma da Agência					Bloco de Decisão 2: Normas pouco aderentes às controversas do mercado								
		1a	1b	1c	1d	1e	2.1a	2.1b	2.1c	2.1d	2.2a	2.2b	2.2c	2.2d	2.2e
1	9,3%	4	5	6	8	5	4	6	6	8	4	4	5	6	5
2	24,5%	6	5	6	8	5	5	6	6	8	5	5	5	5	5
7	21,7%	6	5	5	6	4	5	5	4	7	5	4	4	4	3
8	11,6%	5	4	5	7	5	6	7	6	4	6	5	4	4	4
3	6,2%	6	6	7	8	5	5	6	6	7	5	5	5	5	5
4	8,6%	6	6	5	8	5	6	6	5	6	5	5	5	5	5
5	7,2%	6	5	5,5	6,5	5	5	5	5,5	6,5	5	5	5	5	5
6	10,9%	6	6	6	7	5	6	6	6	10	5	5	5	5	5
Avaliação Global		5,70	5,14	5,61	7,23	4,78	5,22	5,83	5,44	7,20	5,02	4,69	4,67	4,76	4,45

ID	peso	Bloco de Decisão 3: Desbalanceamento do risco das partes			Bloco de Decisão 4: Contrato de transporte desbalanceado em determinados segmentos de mercado			Bloco de Decisão 5: Assimetria de informações		
		3a	3b	3c	4a	4b	4c	5a	5b	5c
1	9,3%	5	6	8	5	7	7	5	6	6
2	24,5%	6	6	8	5	6	7	5	6	5
7	21,7%	6	6	7	6	7	7	6	6	5
8	11,6%	5	6	6	6	6	5	6	6	5
3	6,2%	5	6	7	5	6	7	6	6	6
4	8,6%	7	6	9	7	8	5	7	7	6
5	7,2%	7,5	6,5	9	6,5	6	6	6	6	6,5
6	10,9%	6	6	8	6	7	8	6	7	7
Avaliação Global		5,92	6,04	7,65	5,72	6,59	6,63	5,75	6,20	5,57

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR

FASE 3: RECOMENDAÇÃO

10.14. A análise dos Resultados Globais - RG atribuídos a cada opção regulatória evidencia, de forma quantitativa, a preferência por determinadas alternativas em relação a outras.

10.15. Dentre as opções do Bloco de Decisão 1 - Baixo *enforcement* da norma da Agência, a melhor avaliada foi a que prevê a realização de revisão normativa para caracterização de termos não definidos na norma acompanhada da tipificação de comportamentos indesejados, condutas específicas dos agentes intermediários e definição de penalidades (opção 1d). A medida propõe a definição de termos como "tentativa frustrada", "indisponibilidade", "cessação de indisponibilidade" e "cobrança contestada", cuja aplicação tem causado dúvidas sobre o mercado regulado. Também serão tipificados comportamentos indesejados como: cobrança em situações de não risco ou responsabilidade do usuário; cobrança desacompanhada de justificativa; descumprimento de regras de transparência; não suspensão da sobre-estadia quando cabível. Definidas diretrizes para penalização individualizada por contêiner alvo de cobrança irregular. Obrigatoriedade de documentação da recusa de recebimento do contêiner. E proibição expressa de condutas específicas dos agentes intermediários envolvendo a redução do *free time* e a cobrança de ágio na sobre-estadia desacompanhados do fato gerador. Acompanhados da penalidade para o descumprimento normativo. Esta é a opção recomendada.

Tabela 13 - Resumo da avaliação das opções do Bloco de Decisão 1.

Classificação	Opção	Descrição	Avaliação
1ª	1d	Revisão normativa e adição de tipificação de infrações	7,23
2ª	1a	Orientação e atuação pedagógica	5,70
3ª	1c	Fiscalização temática 1b, com planos de conformidade obrigatórios para reincidências sistemáticas	5,61
4ª	1b	Fiscalização temática orientada por tipologias de condutas indesejadas e monitoramento estruturado	5,14
5ª	1e	Regulação estrutural do <i>free time</i>	4,78

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR

10.16. Sobre a Bloco de Decisão 2 - Normas pouco aderentes às controvérsias do mercado, dois conjuntos de ação foram sugeridos. No primeiro conjunto que trata das disputas e contestações, a alternativa 2.1d obteve maior relevância que as demais. Trata-se da criação de um sistema institucional da Antaq para recebimento de reclamações dos usuários. O sistema atuaria em paralelo com os canais privados de disputa e contestação. Com o diferencial que os casos com falta de conciliação poderiam ser submetidos a intervenção regulatória conclusiva da Antaq. A medida traria ganho de efetividade aos reclames, ao mesmo tempo em que disponibilizaria à Agência uma base de dados dos casos controversos. Útil para o monitoramento das cobranças e eventuais intervenções regulatórias. Esta é a opção de ação sugerida nesse bloco.

10.17. Por outro lado, a opção 2.1b, segunda melhor avaliada, previa a instituição da obrigatoriedade de todos os transportadores e agentes intermediários implementarem um canal de contestação formal, com emissão de protocolo de recebimento e rastreamento do pedido. A medida implicaria em custos regulatórios consideráveis para os agentes regulados. Mesmo que essa opção não seja excludente à opção 2.1d, recomenda-se não adotá-la. Permanecendo facultativa a sua implementação pelos agentes regulados.

Tabela 14 - Resumo da avaliação das opções do Bloco de Decisão 2.

Classificação	Opção	Descrição	
1ª	2.1d	Sistema institucional da ANTAQ para disputas com decisão vinculante / arbitragem regulada	7,20

Classificação	Opção	Descrição	
2º	2.1b	Obrigatoriedade de formação de canal de contestação	5,83
3º	2.1c	Obrigatoriedade de disponibilização de canais conforme opção 2 e padronização de prazos e respostas	5,44
4º	2.1a	Autoregulação supervisionada e orientação padronizada	5,02

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.18. Quanto ao segundo conjunto de ação do Bloco de Decisão 2, que propõe formas de Envio de informações à Antaq, registra-se que as alternativas apresentadas (opções 2.2a, 2.2b, 2.2c, 2.2d, 2.2e) receberam uma avaliação medíocre. Isto é, muito próximo da opção de "não ação", que foi 4,56. As opções tem em comum o objetivo de obter informações do universo de cobranças de sobre-estadia. O resultado nos leva a concluir que, quando considerados os aspectos positivos e negativos, bem como riscos e incertezas associados, percebeu-se que as alternativas de intervenção (normativa e não normativa) listadas não contribuirão de forma relevante para o tratamento da aderência das normas às controvérsias do mercado (Ramo de Causas-raiz 2). Sendo assim, entende-se que a opção de "não ação" pode ser adotada em detrimento das demais.

10.19. Para mais, durante as oficinas de AIR foi apresentada preocupação em relação à necessidade de confirmação dos dados eventualmente informados pelos agentes regulados nas opções levantadas. Por se tratar de um dado fornecido pelo credor da cobrança, seria conveniente a Agência implementar algum mecanismo de confirmação para reduzir eventuais inconformidades, caso alguma das alternativas fosse adotada.

Tabela 15 - Resumo da avaliação das opções do Bloco de Decisão 2, parte 2.

Classificação	Opção	Descrição	
1º	2.2a	Transparência voluntária incentivada	5,02
2º	2.2d	Base de dados de reporte de cobranças e disputas de sobre-estadia	4,76
3º	2.2b	Envio periódico obrigatório dos dados da alternativa 2.2a.	4,69
4º	2.2c	Nível de detalhamento responsivo	4,67
5º	2.2e	Reporte analítico em bases de dados da Antaq e auditoria regulatória de dados críticos	4,45

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.20. Diante do resultado dos dois blocos, tem-se por sugerir a adoção da alternativa 2.1d (Sistema institucional da ANTAQ para disputas com decisão vinculante/arbitragem regulada) associado à alternativa 2.2 ("não ação"). É dizer, a criação de um sistema institucional da Antaq para disputas e contestações com decisão vinculante atrelada à desmobilização da Agência sobre a obtenção de dados do universo das cobranças de sobre-estadia. O fato da Agência não atuar pela formação de uma base com o universo das cobranças não impede iniciativas que forneçam uma base de dados específica. O sistema proposto pela opção 2.1d fornecerá, indiretamente, uma base de dados das cobranças com contestação, a partir dos registros feitos pelos usuários e convalidados pelos transportadores. Sem custos regulatórios significativos para os transportadores e agentes intermediários, permitindo a Agência atuar sobre os casos de exceção de forma efetiva e padronizada. No futuro, a base poderá subsidiar a Agência em eventuais ajustes normativos.

10.21. Quanto ao Bloco de Decisão 3, que trata do desbalanceamento do risco das partes, a alternativa considerada de maior relevância foi a opção 3c, que sugere a definição de responsabilidade e risco dos transportadores e usuários de forma clara, incluindo casos fortuitos e de força maior e associando elementos exemplificativos não necessariamente exaustivos. Esta opção obteve avaliação consideravelmente superior às alternativas de não ação (opção 3), de intervenção pedagógica (opção 3a) e de abordagem normativa sem exemplificação de casos concretos (opção 3b).

10.22. Para mais, a opção está alinhada às diretrizes do Acórdão Nº 56-2026-ANTAQ (SEI 2814209). Como se lê:

5.2. determinar a Superintendência de Regulação - SRG que acompanhe os achados da fiscalização temática junto à Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais - SFC na revisão da Resolução nº 62 - ANTAQ e que estabeleça, após as conclusões da fiscalização temática, normativo que vise implementar matriz de responsabilidade a ser aplicada em casos de cobrança de sobre-estadia decorrentes da falta de janelas nos terminais, seguindo o modelo adotado na Resolução nº 112 - ANTAQ.

Tabela 16 - Resumo da avaliação das opções do Bloco de Decisão 3.

Classificação	Opção	Descrição	Avaliação
1º	3c	Definição normativa de hipóteses (Matriz de Risco definida em norma)	7,65
2º	3b	Estabelecer diretrizes para eventos que eximem responsabilidade dos usuários	6,04
3º	3a	Orientação interpretativa de imputação de risco com diretrizes não vinculantes	5,92

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.23. As alternativas regulatórias levantadas do Bloco de Decisão 4 - Contratos de transporte desbalanceado (poder de mercado/agente principal), apresentaram uma avaliação com pouca diferença entre elas. O que nos leva a concluir que as alternativas

4a, 4b e 4c são igualmente importantes. Para mais, a avaliação apresentou valor crescente no mesmo sentido do nível de intervenção regulatória. Como as alternativas não são excludentes, recomenda-se a adoção das 3 (três) iniciativas conjuntamente para promover o equilíbrio dos contratos de transporte.

Tabela 17 - Resumo da avaliação das opções Bloco de Decisão 4.

Classificação	Opção	Descrição	Avaliação
1º	4c	Critérios para nulidade de cobranças (o usuário fica dispensado de pagar e não pode ser retaliado)	6,63
2º	4b	Uniformização de termos da sobre-estadia normativamente	6,59
3º	4a	Guia de transparência na cadeia de cobrança	5,72

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.24. Por fim, as alternativas regulatórias do Bloco de Decisão 5 - Assimetria de informação, apresentaram uma avaliação aproximada. Sendo a opção 5b, regulação estrutural do fluxo de informações, a mais relevante. Seguida da opção 5a, elaboração de um Guia Orientativo de Comunicação. As opções não são excludentes e podem ser adotadas de forma conjunta. É o que se recomenda. Optou-se não recomendar a implementação da opção 5c pois, considerando que esta é a opção de maior intervenção regulatória, o resultado da avaliação indicou que ela não traria incremento ao tratamento das causas-raiz 5 para além da opção 5b.

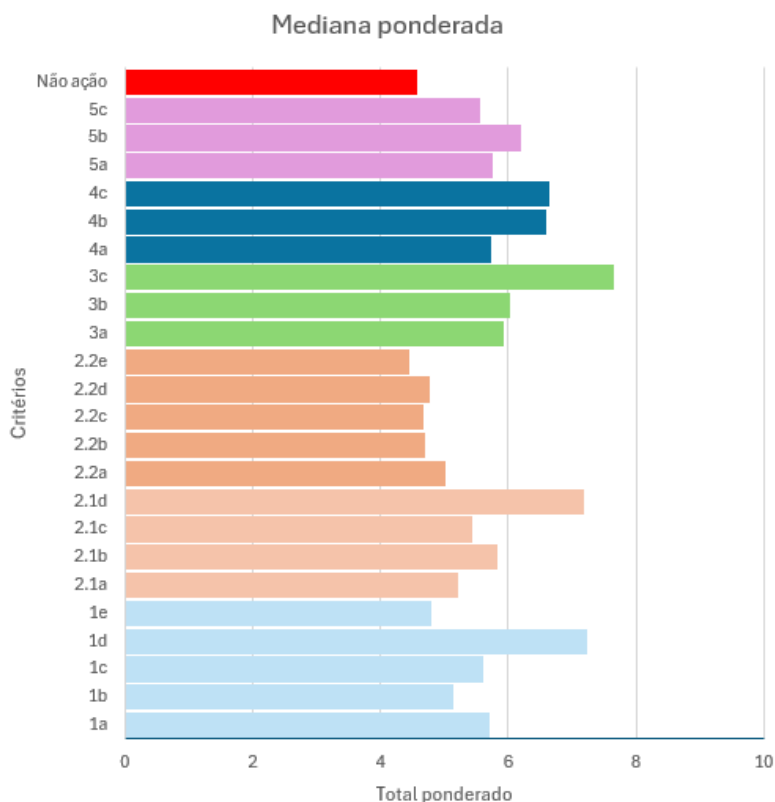
Tabela 18 - Resumo da avaliação das opções Bloco de Decisão 5.

Classificação	Opção	Descrição	Avaliação
1º	5b	Regulação estrutural do fluxo de informações	6,20
2º	5a	Guia Orientativo de comunicação	5,75
3º	5c	Solução sistêmica	5,57

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.25. O gráfico a seguir resume o resultado da comparação das alternativas de ação consideradas.

Figura 15 - Gráfico resumo da análise comparativa das alternativas de ação.



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

10.26. Em síntese, as opções regulatórias recomendadas são:

Tabela 19 - Resumo das opções regulatórias recomendadas.

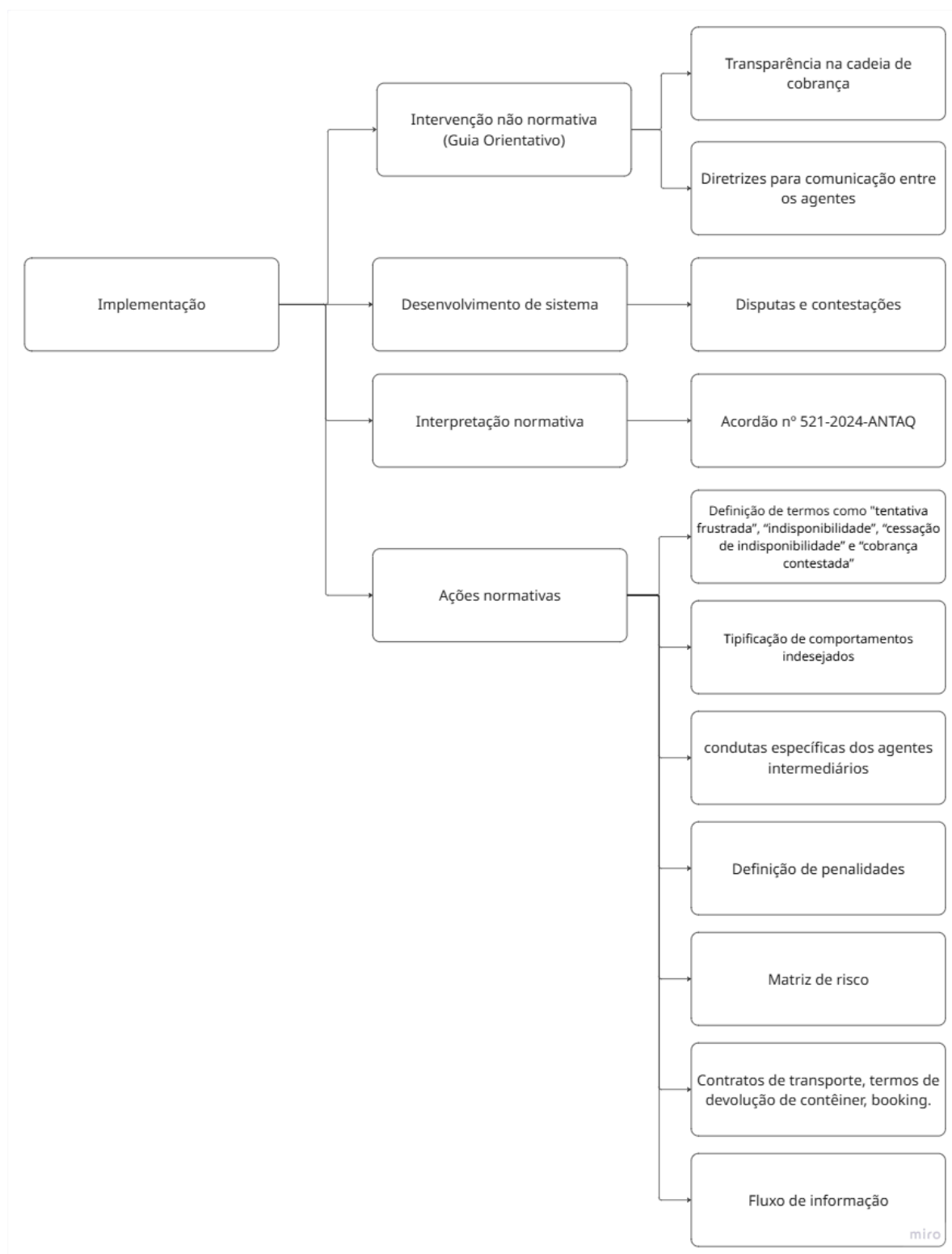
Bloco de Decisão	Descrição	Opção Regulatória	Descrição da opção
1	Baixo <i>enforcement</i> da norma da Agência	1d	Realizar revisão normativa para caracterização de termos não definidos na norma acompanhada da tipificação de comportamentos indesejados, condutas específicas dos agentes intermediários e definição de penalidades (opção 1d). A medida propõe a definição de termos como "tentativa frustrada", "indisponibilidade", "cessação de indisponibilidade" e "cobrança contestada", cuja aplicação tem causado dúvidas sobre o mercado regulado. Também serão tipificados comportamentos indesejados como: cobrança em situações de não risco ou responsabilidade do usuário; cobrança desacompanhada de justificativa; descumprimento de regras de transparência; não suspensão da sobre-estadia quando cabível. Definidas diretrizes para penalização individualizada por contêiner alvo de cobrança irregular. Obrigatoriedade de documentação da recusa de recebimento do contêiner. E proibição expressa de condutas específicas dos agentes intermediários envolvendo a redução do <i>free time</i> e a cobrança de ágio na sobre-estadia desacompanhados do fato gerador. Acompanhados da penalidade para o descumprimento normativo.
2	Normas pouco aderentes às controvérsias do mercado	2.1d	Criação de um sistema institucional da Antaq para recebimento de reclamações dos usuários. O sistema atuaria em paralelo com os canais privados de disputa e contestação
		2.2	Não ação. A Agência não toma iniciativa para obter dados do universo de cobranças de sobre-estadia.
3	Desbalanceamento do risco das partes (matriz de risco)	3c	Definição de responsabilidade e risco dos transportadores e usuários de forma clara, incluindo casos fortuito e de força maior e associando elementos exemplificativos não necessariamente exaustivos
4	Contratos de transporte desbalanceado (poder de mercado/agente principal)	4a	Elaboração de um Guia Orientativo, não vinculante, de transparência na cadeia de cobrança, apresentando as melhores práticas no processo de cobrança de sobre-estadia e disputa.
		4b	Definição de conteúdo mínimo nos contratos de transporte, termos de devolução de contêiner, <i>booking</i> e comunicações entre transportador-usuário na norma vigente. Com criação de penalidades específicas para o descumprimento normativo.
		4c	Previsão normativa de critérios para a nulidade de cobranças irregulares, tais como: ausência de elementos mínimos; com elementos vedados; sem transparência, incluindo cadeia de repasse, se intermediário; sem demonstração de notificação desde o primeiro dia de sobre-estadia conforme Res. 62; cobranças intempestivas. A definição de penalidades específicas.
5	Assimetria de informação	5a	Elaboração pela Antaq de um Guia Orientativo, não vinculante, com diretrizes para uma comunicação adequada entre transportadores, agentes intermediários e usuários, destacando as melhores práticas sobre os elementos que podem impactar a cobrança de sobre-estadia, como alterações de <i>booking</i> , disponibilidade de terminal de vazios, prazos para emissão de comunicados.
		5b	Regulação normativa do fluxo de informações, com a definição de prazos máximos para os comunicados e a especificação de padrões que evidenciem a ocorrência de falha logística.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

11. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

11.1. Dadas as opções regulatórias apontadas como as mais adequadas à mitigação do problema regulatório, impõe-se a definição de medidas específicas no âmbito da estratégia de implementação. Tais medidas podem ser organizadas em 4 (quatro) categorias, conforme apresentado na Figura a seguir.

Figura 16 - Categorização das opções regulatórias.



Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

1. Intervenção não Normativa

11.2. A intervenção não normativa se baseia principalmente na elaboração de um guia orientativo direcionado aos agentes regulados e usuários. O documento deve incluir o conteúdo proposto nas alternativas 4a e 5a; ou seja, deve abordar diretrizes para melhor transparência na cadeia de cobrança e orientações para a comunicação entre o transportador e o usuário com o objetivo de reduzir a assimetria de informação.

11.3. Para tratar da transparência na cadeia de cobrança, o Guia deve explicitar de forma clara e objetiva:

- I - a origem da cobrança de sobre-estadia;
- II - os direitos e deveres dos usuários;
- III - os direitos e deveres dos transportadores marítimos e agentes intermediários;
- IV - quem pode realizar a cobrança da sobre-estadia;
- V - quem define valor da cobrança;

- VI - quem assume responsabilidades e riscos da cobrança;
- VII - os prazos para cobrança;
- VIII - canais de contestação da cobrança;
- IX - cadeia de repasse, quando houver intermediação de agente intermediário;

11.4. Para tratar da assimetria de informação, o Guia deve conter orientações para comunicação tempestiva entre usuários, transportadores e agentes intermediários, apresentando indicações de:

- I - eventos que podem alterar o planejamento operacional dos transportadores;
- II - eventos de disponibilidade e indisponibilidade de entrega/devoluções de contêineres;
- III - prazos razoáveis para trocas de informações;
- IV - outros elementos que impactam a incidência da sobre-estadia.

11.5. O Guia deverá ser elaborado pelas setoriais de regulação e fiscalização da Agência de forma conjunta.

11.6. Além do Guia Orientativo, outras ações de intervenção não normativa podem ser implementadas no âmbito dos ramos de causas-raiz 4 e 5. São elas:

- I - publicação de Perguntas Frequentes (FAQ) no site da ANTAQ;
- II - realização de webinar com transportadores, agentes intermediários, terminais e usuários;

2. Interpretação Normativa

11.7. Quanto às determinações do Acordo nº 521-2025-ANTAQ (SEI 2633152), que aprovou 9 (nove) entendimentos regulatórios com base na interpretação lógica e sistêmica da Resolução ANTAQ nº 62/2021, esta AIR propõe a sua internalização da forma apresentada a seguir.

- I - Esclarecer no Capítulo VI da Resolução que a incidência da sobre-estadia ocorre somente quando a utilização do contêiner por período superior ao prazo de livre estadia decorrente de interesse, opção ou culpa do usuário, ou de evento alocado ao risco da atividade desempenhada pelo usuário.
- II - Esclarecer no Capítulo VI da Resolução que não há incidência de sobre-estadia quando a utilização do contêiner, por período superior ao prazo de livre estadia, decorre de ato, omissão ou falhas de logística sob responsabilidade do transportador, do terminal por ele indicado, ou do depósito de vazios, ou ainda de evento alocado ao risco dessas partes;
- III - Esclarecer no Capítulo VI da Resolução a hipótese em que a contagem da sobre-estadia fica suspensa, mesmo que já iniciada, a partir da data em que o usuário comprovar a primeira tentativa frustrada de entrega ou devolução do contêiner, permanecendo suspensa até que o transportador disponibilize condição efetiva para o seu recebimento
- IV - Esclarecer na norma o conceito de condição efetiva de recebimento do contêiner e de tentativa frustrada de entrega ou devolução do contêiner;
- V - Esclarecer no Capítulo VI da Resolução que os eventos de caso fortuito ou força maior iniciados e/ou ocorridos no período de livre estadia do contêiner suspendem o decurso do prazo do *free time*, não havendo que se falar em início de contagem de prazo de sobre-estadia;
- VI - Esclarecer no Capítulo VI da Resolução que caso a indisponibilidade do depósito indicado pelo transportador para receber as unidades de carga vazias gere prejuízos extraordinários ao usuário, é possível a abertura de processo sancionador com base no inciso II do art. 27 da Resolução-ANTAQ nº 62/2021;
- VII - Esclarecer na norma que a retenção de carga é ilegal, podendo ocorrer apenas quando houver débitos referentes a frete ou avaria grossa, conforme preceitua o artigo 12 da Resolução-ANTAQ nº 62/2021;
- VIII - Esclarecer na norma que a recusa de novos embarques em razão de inadimplência, consoante preconizado no art. 10, inciso V, da Resolução-ANTAQ nº 62/2021, não é aplicável a contratos em que já tenha ocorrido o início efetivo da prestação de serviço;
- IX - Esclarecer na norma que a empresa que atue no Brasil como mandatária de transportador NVOCC estrangeiro está sujeita aos ditames da Resolução-ANTAQ nº 62/2021, enquadrando-se no conceito de "agente intermediário";
- X - Esclarecer na norma que é obrigação do agente intermediário, ao repassar a cobrança de sobre-estadia aos usuários, apresentar os valores efetivamente cobrados pelo transportador, conforme art. 3º-VII, e art. 8º-III;
- XI - Esclarecer as penalidades previstas para o descumprimento normativo;

3. Ação Normativa

11.8. No que tange à intervenção normativa, sugere-se as seguintes medidas de intervenção, sem prejuízo de outras que venham a ser elencadas na etapa de consulta interna e externa.

11.8.1. Da alternativa 1d, que propõe a caracterização de termos não definidos na norma acompanhada da tipificação de comportamentos indesejados, condutas específicas dos agentes intermediários e definição de penalidades, acompanhados da penalidade para o descumprimento normativo:

- I - Estabelecer critérios objetivos para caracterizar a indisponibilidade operacional, a cobrança contestada e a inadimplência comprovada relacionada à sobre-estadia de contêineres, cessação da indisponibilidade, entre outros

necessários à implementação das medidas normativas;

- II - Explicitar os efeitos decorrentes da caracterização conceitual;
- III - Reconhecer registros eletrônicos, avisos operacionais e outros meios idôneos para comprovar a impossibilidade de entrega ou devolução do contêiner;
- IV - Preservar os efeitos da contestação enquanto não houver decisão expressa e fundamentada;
- V - Impedir a caracterização da inadimplência com base em cobrança contestada perante a ANTAQ ou decorrente de risco atribuído ao transportador e à logística por ele indicada;
- VI - Resguardar a caracterização da inadimplência quanto à parcela incontroversa, desde que líquida, certa, exigível e documentalmente comprovada;
- VII - Afastar a inadimplência quando reconhecida, total ou parcialmente, a improcedência da cobrança;
- VIII - Sancionar a recusa de nova reserva de praça fundada em inadimplência de sobre-estadia não devidamente comprovada;
- IX - Estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo;

11.8.2. Da alternativa 2.1d, que propõe a criação de um sistema institucional para recebimento de disputas e contestações:

- I - Instituir plataforma eletrônica da ANTAQ para o recebimento de contestações relativas à cobrança de sobre-estadia de contêineres;
- II - Permitir a apresentação da contestação diretamente à ANTAQ, independentemente da utilização dos canais disponibilizados pelo responsável pela cobrança;
- III - Preservar o direito de petição, a apresentação de denúncia à ANTAQ e o acesso às vias arbitral e judicial;
- IV - Estabelecer os elementos mínimos necessários à identificação da operação, dos contêineres, da cobrança e dos fundamentos do pedido de contestação;
- V - Assegurar ao responsável pela cobrança a oportunidade de apresentar resposta fundamentada, documentos comprobatórios e proposta de solução consensual;
- VI - Registrar as manifestações, os documentos, os acordos e o encerramento das controvérsias na plataforma eletrônica;
- VII - Disponibilizar à ANTAQ informações para acompanhamento, fiscalização, produção de conhecimento regulatório e avaliação da efetividade da Resolução;
- VIII - Incentivar a solução consensual das controvérsias diretamente entre as partes ou por intermédio da ANTAQ;
- IX - Restringir o acesso aos dados protegidos por sigilo, sem impedir sua utilização pela ANTAQ no exercício de suas competências;
- X - Permitir à parte insatisfeita requerer a intervenção da ANTAQ quando não houver solução consensual;
- XI - Possibilitar a conversão da contestação em procedimento de mediação ou de fiscalização e sua utilização para subsidiar processo administrativo sancionador;
- XII - Disciplinar, em ato próprio, os prazos, as etapas, os requisitos operacionais e as funcionalidades da plataforma;
- XIII - Condicionar a produção de efeitos dos novos procedimentos à disponibilização da plataforma eletrônica pela ANTAQ;
- XIV - Estabelecer penalidades relacionadas ao descumprimento de prazos e respostas em desconformidade e outros aspectos do descumprimento normativo;

11.8.3. Da alternativa 3c que trata da definição de responsabilidades e riscos (matriz de risco) para tratar do desbalanceamento do risco das partes:

- I - Estabelecer matriz de responsabilidades e riscos aplicável à cobrança de sobre-estadia de contêineres;
- II - Alocar ao usuário os riscos decorrentes de seu interesse, opção, ato ou omissão e da atuação de terceiros por ele contratados;
 - a) Atribuir ao usuário os eventos relacionados ao planejamento e à execução da logística terrestre, à documentação da carga, ao desembarço e às providências necessárias à retirada, à entrega ou à devolução do contêiner;
- III - Alocar ao transportador marítimo, ao proprietário do contêiner e à logística por eles indicada os riscos relacionados às atividades por eles desempenhadas;
 - a) Atribuir a esses agentes os eventos relacionados à programação do navio, à rolagem ou ao corte de carga, ao excesso de reservas, às alterações da reserva de praça e à indisponibilidade de janelas;
 - b) Abranger os eventos relacionados ao fechamento, à inoperância, à recusa de recebimento ou à indisponibilidade operacional dos locais indicados para entrega ou devolução do contêiner;
- IV - Alocar aos responsáveis pela informação os riscos decorrentes da ausência ou da intempestividade das comunicações necessárias à execução da operação;

- V - Impedir que eventos atribuídos ao transportador e à logística por ele indicada fundamentem a incidência ou a continuidade da cobrança de sobre-estadia;
- VI - Impedir a transferência ao usuário dos custos decorrentes de riscos atribuídos aos demais agentes, sem prejudicar a posterior apuração de responsabilidade entre eles;
- VII - Limitar a cobrança, nas situações de concorrência de riscos, ao período adicional comprovadamente decorrente de evento atribuído ao usuário;
- VIII - Vedar a transferência contratual ou realizada por qualquer outro meio dos riscos alocados ao transportador e à logística por ele indicada;
- IX - Sancionar a cobrança ou a exigência de sobre-estadia realizada em desacordo com a matriz de responsabilidades e riscos;
- X - Ajustar previsão para penalidade por unidade de contêiner objeto da cobrança irregular.
- XI - Estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo;

11.8.4. Da alternativa 4b, que prevê conteúdo mínimo dos contratos de transporte, termos de devolução de contêiner, *booking* e comunicações entre transportador e usuário:

- I - Estabelecer princípios aplicáveis aos contratos de transporte, aos termos de devolução de contêiner, às confirmações de reserva de praça e às comunicações entre os agentes;
- II - Assegurar o respeito à alocação de riscos definida pela legislação e pela regulação setorial;
- III - Preservar os direitos e os deveres estabelecidos na Resolução;
- IV - Impedir que disposições contratuais afastem ou restrinjam direitos ou deveres de natureza cogente.
- V - Estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo;

11.8.5. Da alternativa 4c, que prevê critérios para a nulidade de cobranças irregulares, com a definição de penalidades específicas, e da alternativa 2.1d, no que tange às regras de transparência:

- I - Garantir cobrança materialmente devida;
- II - Assegurar a transparência da cadeia de repasse quando a cobrança envolver mais de um agente intermediário;
- III - Identificar os agentes intermediários envolvidos e discriminar os valores repassados em cada etapa até a cobrança final ao usuário;
- IV - Vedar a apresentação da sobre-estadia em cobrança agregada que impeça a identificação de sua origem, composição e demais elementos obrigatórios;
- V - Garantir a notificação dos interessados sobre o início da incidência da sobre-estadia, desde o primeiro dia de contagem, com informações mínimas;
- VI - Estabelecer requisitos para a constituição regular da cobrança de sobre-estadia;
- VII - Exigir a conformidade da cobrança com as regras e as vedações estabelecidas na Resolução;
- VIII - Exigir, quando houver agente intermediário, a comprovação dos valores repassados na forma prevista na norma.
- IX - Impedir a exigência do pagamento da sobre-estadia antes da devolução do contêiner vazio ou da entrega do contêiner cheio;
- X - Considerar inválida a cobrança realizada em desacordo com qualquer dos requisitos estabelecidos.
- XI - Limitar a invalidade à parcela irregular quando for possível separá-la da parcela regularmente constituída.
- XII - Preservar o direito à restituição dos valores indevidamente pagos e o acesso às vias arbitral e judicial.
- XIII - Permitir a apuração das infrações administrativas relacionadas à emissão ou à exigência de pagamento da cobrança inválida.
- XIV - Estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo;

11.8.6. Da alternativa 5b, que trata do fluxo de informações com a definição de prazos máximos para os comunicados e a especificação de padrões que evidenciem a ocorrência de falha logística, e da alternativa 2.1d, no que tange às regras de transparência:

- I - Estabelecer princípios para o fluxo de informações entre usuários, transportadores marítimos e agentes intermediários;
- II - Assegurar a prestação e a atualização tempestiva das informações, em prazo compatível com as providências necessárias pelo destinatário;
- III - Preservar a integridade do conteúdo da informação e do histórico de suas alterações;
- IV - Disponibilizar as informações em formato acessível, compreensível, armazenável e utilizável pelo destinatário;

- V - Assegurar a comunicação ativa das informações novas ou alteradas que possam afetar a execução da operação;
- VI - Atribuir a cada agente a responsabilidade pelas informações sob seu domínio ou relacionadas à sua esfera de atuação;
- VII - Impedir que a simples disponibilização da informação em sítio eletrônico ou sistema de consulta substitua a comunicação ativa quando a alteração afetar prazo, agendamento ou providência anteriormente informada;
- VIII - Preservar os registros necessários à comprovação do cumprimento dos princípios e dos deveres informacionais;
- IX - Sancionar a ausência, a falta de atualização ou a comunicação intempestiva de informação relevante à execução do transporte.
- X - Estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo;

4. Desenvolvimento do Sistema

11.9. A implementação da plataforma eletrônica para recebimento de disputas e contestações de cobranças de sobre-estadia deverá ser precedida de planejamento específico, com definição das unidades responsáveis, etapas de desenvolvimento, recursos humanos, tecnológicos e orçamentários necessários, riscos do projeto e mecanismos de acompanhamento. A condução deverá envolver, de forma coordenada, as áreas da ANTAQ responsáveis pela regulação, fiscalização e tecnologia da informação.

11.10. Espera-se que o desenvolvimento compreenda:

- I - mapeamento do procedimento de apresentação, resposta, tentativa de solução consensual e eventual intervenção da ANTAQ;
- II - definição dos perfis de acesso e das responsabilidades dos usuários, dos responsáveis pelas cobranças e das unidades da Agência;
- III - estruturação de campos padronizados para identificação da cobrança e dos fundamentos da contestação;
- IV - apresentação, consulta e armazenamento das informações;
- V - possibilitar a notificação eletrônica dos agentes envolvidos na cobrança;
- VI - permitir o registro de eventos decorrentes da negociação, tais como: propostas de acordo, soluções consensuais, pedidos de intervenção da ANTAQ e encerramentos das controvérsias;
- VII - permitir o encaminhamento das informações às unidades competentes da Antaq, quando necessário;
- VIII - assegurar a rastreabilidade dos acessos, das manifestações, das alterações e das decisões registradas;
- IX - observar os requisitos de segurança da informação, proteção de dados pessoais, sigilo comercial e controle de acesso;
- X - filtragem de disputas e contestações com fundamentação insuficiente;
- XI - adotar padrões de acessibilidade, clareza e facilidade de utilização.

11.11. Antes da disponibilização definitiva, recomenda-se realizar testes de funcionamento e usabilidade com participação de representantes dos usuários, transportadores marítimos e agentes intermediários. A etapa de testes deverá verificar a adequação dos campos, a compreensão das informações solicitadas, a capacidade de anexação de documentos, o funcionamento das notificações e a geração de dados estruturados para acompanhamento regulatório. As inconsistências identificadas deverão ser corrigidas antes da entrada em operação.

11.12. A plataforma deverá funcionar paralelamente aos canais de contestação dos responsáveis pelas cobranças e não substituirá o direito de petição, a denúncia, a mediação nem o acesso às vias arbitral e judicial. Para evitar duplicidades, deverão ser estabelecidos mecanismos de identificação de contestações relacionadas à mesma cobrança, sem impedir o exercício dos demais direitos assegurados ao usuário.

11.13. Os prazos, as etapas procedimentais, os critérios de triagem e as prioridades de tratamento deverão ser definidos em ato próprio da ANTAQ. Também deverão ser elaborados manual de utilização, perguntas frequentes e materiais de orientação destinados aos agentes envolvidos.

11.14. O acompanhamento da implementação poderá considerar os seguintes indicadores:

- I - quantidade de contestações apresentadas;
- II - valores objeto de contestação;
- III - principais fundamentos das discordâncias;
- IV - tempo de resposta do responsável pela cobrança;
- V - percentual de controvérsias solucionadas consensualmente;
- VI - quantidade de pedidos de intervenção da ANTAQ;
- VII - quantidade de casos encaminhados à mediação ou à fiscalização;
- VIII - quantidade de contestações que subsidiam processos administrativos sancionadores; e
- IX - recorrência de controvérsias por tipo de cobrança ou conduta.

11.15. Após o período de testes do sistema, recomenda-se a avaliação da efetividade da plataforma quanto ao acesso à contestação, ao tempo de tratamento das controvérsias, ao resultado das contestações e à produção de informações úteis para fiscalização e revisão regulatória. Os resultados dessa avaliação deverão orientar eventuais ajustes nos procedimentos, nas funcionalidades e na regulamentação do setor.

11.16. Considerando que as alterações normativas propostas afetarão cláusulas contratuais, procedimentos operacionais e práticas comerciais, é conveniente a adoção de um prazo para internalização das mudanças pelo mercado regulado. Pelo que se sugere um prazo de 90 dias para atualização de contratos, termos de devolução de contêiner, websites, *bookings*. Quanto aos canais de disputa sugere-se um prazo maior, de 180 dias. Considera-se este razoável para os ajustes sugeridos.

ESTRATÉGIA DE FISCALIZAÇÃO

11.17. Tendo-se em vista as opções de ação, verificar-se-ão alterações significativas nos procedimentos de cobrança de sobre-estadia, especialmente no âmbito das empresas transportadoras. Espera-se uma redução das cobranças imprevisíveis, sem transparência e incompatíveis com a adequada alocação dos riscos, acompanhada da melhora das relações do mercado.

11.18. No âmbito das ações fiscalizatórias, o desenvolvimento do novo sistema possibilitará a transformação deste num instrumento de fiscalização proativa e de monitoramento efetivo do cumprimento normativo. A plataforma aumentará a rastreabilidade, reduzirá a informalidade das tratativas e permitirá que os acordos sejam devidamente registrados, justificando o arquivamento das reclamações quando cabível. Para mais, a medida confere segurança jurídica ao dispute prévio e permitem demonstrar quando, como e perante quem a cobrança foi contestada.

11.19. Sugere-se o emprego de *machine learning* para triagem das disputas e contestações cadastradas no sistema, produzindo dados estruturados sobre fundamentos das disputas, valores, respostas, acordos, reincidências. Além de identificar potenciais irregularidades, o método orientará a atuação fiscalizatória temática para as situações mais graves e norteará o aprimoramento normativo. Para isso é imprescindível a implementação de métodos de análise capazes de processar as informações de forma eficiente.

11.20. A fiscalização sobre os regulados é realizada em conformidade com o Plano Plurianual de Fiscalização - PPF, que possui abrangência de 5 (cinco) anos. A cada ano é lançado o Plano Anual de Fiscalização - PAF, que define as EBNs a serem fiscalizadas no respectivo ano, bem como os métodos de fiscalização, conforme programação aprovada pela Diretoria Colegiada da ANTAQ. Assim, recomendamos a realização de fiscalização temática sobre a cobrança de sobre-estadia em até 3 (três) anos após à implementação das medidas normativas.

ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO

11.21. Para o monitoramento, recomenda-se a definição de **indicadores** que permitam o acompanhamento do desempenho das intervenções da Antaq, assegurando sua conformidade com os objetivos estabelecidos. Propõe-se que o monitoramento seja realizado **anualmente** com base em alguns dos descritores utilizados na análise multicritério, quais sejam:

- I - Evolução da quantidade de denúncias procedentes sobre a cobrança de sobre-estadia;
- II - Percentual de denúncias procedentes ou acordos com cancelamento de cobrança em relação ao total de denúncias;
- III - Proximidade da proporção de denúncias em relação à distribuição da segmentação de mercado;
- IV - Evolução da quantidade de consultas regulatórias sobre regularidade da cobrança;
- V - Evolução da quantidade de consultas regulatórias sobre alocação de risco; e
- VI - Percentual da quantidade de acordos pré-fiscalizatórios em relação ao total de denúncias.

12. IMPACTOS SOBRE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

12.1. Um levantamento amostral com transportadores e agentes intermediários realizado pela Agência nos autos do processo 50300.004460/2024-86, que tinha como objetivo estimar a incidência da sobre-estadia no mercado, identificou um universo de aproximadamente 1.200 prestadores de serviço no transporte marítimo de contêineres, sendo 1.152 agentes intermediários e 41 empresas transportadoras. O estudo não identificou o porte das empresas; contudo, as dimensões operacionais conhecidas — frotas de navios porta-contêineres, linhas regulares, atuação nacional e integração a grandes grupos econômicos — indicam que os principais transportadores do mercado auferem receitas muito superiores ao limite anual de R\$ 4,8 milhões definido pela Lei Complementar 123, de 2006, para o enquadramento de pequena empresa.

12.2. Por outro lado, a baixa frequência de registros de transporte associados a diversos prestadores sugere que parte significativa do universo regulado pode se enquadrar como pequena empresa conforme a Lei.

12.3. As opções regulatórias recomendadas poderão produzir impactos específicos sobre transportadores marítimos e agentes intermediários de pequeno porte. Entre os efeitos positivos, destacam-se:

- I - aumento da segurança jurídica;
- II - maior previsibilidade das obrigações,
- III - sistematização das disputas e contestações;

12.4. As medidas também poderão favorecer a concorrência, ao reduzir vantagens obtidas por agentes que adotem práticas incompatíveis com a regulação. Por outro lado, as novas exigências poderão acarretar custos de conformidade como:

- I - revisão de contratos, termos de recebimento de contêiner, *booking*;
- II - adaptação dos sistemas de faturamento e comunicação;

III - acompanhamento da plataforma eletrônica da ANTAQ.

12.5. Também merece ser mencionado que as medidas impactaram positivamente a prestação dos serviços para pequenos usuários do transporte, trazendo maior clareza e previsibilidade da cobrança, segurança jurídica, balanceamento na alocação de responsabilidades e riscos e maior efetividade nos processos de disputa e contestação.

13. IDENTIFICAÇÃO E DEFINIÇÃO DOS EFEITOS E RISCOS

13.1. As alternativas recomendadas não atuam de forma isolada. A aplicação conjunta tende a produzir os seguintes efeitos:

- I - Aumentar a coerência entre contratos, informações operacionais, cobrança, contestação e fiscalização;
- II - Prevenir cobranças relacionadas a eventos alocados ao risco do transportador ou da logística por ele indicada;
- III - Reduzir controvérsias sobre indisponibilidade de janelas, recusa de recebimento e falhas operacionais;
- IV - Melhorar a capacidade do usuário de compreender e contestar a cobrança;
- V - Disseminar boas práticas (Guia Orientativo);
- VI - Permitir à ANTAQ identificar condutas recorrentes e direcionar a fiscalização;
- VII - Reduzir custos decorrentes de incerteza regulatória;
- VIII - Reforçar a finalidade econômica da sobre-estadia como incentivo à devolução diligente do contêiner.

13.2. A combinação das alternativas recomendadas também apresenta riscos sistêmicos, como:

- I - **Sobrecarga institucional da Agência:** a plataforma da Antaq pode aumentar significativamente o número de demandas dirigidas à Agência para além da sua capacidade de tratamento; produzir demora nas respostas; duplicar procedimentos existentes (contestação, denúncia, mediação e fiscalização); exigir investimentos elevados em desenvolvimento, manutenção, segurança da informação e proteção de dados;
- II - **Sobrecarga informacional:** aumentar o volume de comunicações e produzir sobrecarga informacional; envio excessivo de comunicações pode dificultar a identificação das informações relevantes;
- III - **Comportamento estratégico dos agentes:** usuários podem contestar cobranças para retardar seus efeitos, enquanto responsáveis pela cobrança podem produzir documentação padronizada sem efetiva análise do caso;
- IV - **Dependência tecnológica:** indisponibilidade ou falhas da plataforma podem prejudicar o exercício do direito de contestação.
- V - **Assimetria de informação:** agentes intermediários podem não receber do transportador os documentos comprobatórios da cobrança.
- VI - **Aplicação disfuncional da matriz de responsabilidades:** fomentar interpretação rígida de hipóteses exemplificativas; dificultar a apuração na hipótese de causalidade concorrente (ocorrência de eventos alocados na matriz do usuário e transportador simultaneamente); aumentar disputas sobre a prova da origem do evento; reduzir incentivos de alguma parte para mitigar os prejuízos.

13.3. Esses riscos podem ser mitigados mediante definição de prazo para adaptação às mudanças, implementação gradual da plataforma com a realização de testes prévios e implementação de critérios de triagem (informações mínimas), fiscalização responsiva e monitoramento periódico do volume de contestações e do tempo de resposta dos agentes.

13.4. Considerando a identificação do problema constante do relatório, a "não ação" da Agência apresenta riscos ainda maiores e progressivos ao setor regulado:

- I - Aumento da ocorrência de cobranças imprevisíveis, sem transparência e incompatíveis com a alocação dos riscos, incorrendo no aumento do custo logístico brasileiro;
- II - Continuidade de lacunas normativas já identificadas nas oficinas de AIR e em processos administrativos;
- III - Manutenção da baixa capacidade de enquadramento e penalização de condutas indesejadas;
- IV - Preservação da assimetria de informações entre usuários, transportadores e agentes intermediário, aumentando a incidência de conflito entre operadores e usuários;
- V - Manutenção de procedimentos privados de contestação sem garantias de efetividade, padronização, motivação e rastreabilidade;
- VI - Redução da efetividade dos entendimentos regulatórios consolidados pela Diretoria Colegiada;
- VII - Intensificação do problema regulatório com o crescimento da movimentação de contêineres e da ocorrência de sobre-estadias.

14. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM PROCESSOS PARALELOS

14.1. Antes mesmo da fase de participação social, a qual devem ser submetidas as alterações normativas em conformidade com o Decreto nº 10.411, de 2020, a Agência recebeu questionamentos de atores do mercado sobre o tema 2.6 da Agenda Regulatória. Estes, foram encaminhados pela diretoria da Agência para consideração no presente AIR.

14.2. Outras deliberações da diretoria sobre a matéria também foram encaminhadas à setorial de regulação para análise no âmbito da Agenda Regulatória.

Acórdão Nº 8-2026-ANTAQ (SEI 2801251)

- 14.3. A deliberação da diretoria tratou de demanda de Ouvidoria em que se questiona se há amparo legal na negativa de Operador Logístico (agente intermediário) em fornecer fatura de sobre-estadia de contêiner cobrada por armador, sob a alegação de dever de sigilo e confidencialidade.
- 14.4. Concluiu-se que o agente intermediário não pode sonegar a informação referente à cobrança de *demurrage*, devendo franquear acesso aos usuários acerca dos dados de identificação da operação, contêineres e respectiva memória de cálculo.
- 14.5. Em que pese a deliberação da diretoria não fazer encaminhamento à SRG, registra-se que a presente proposta abordou a temática incluindo, dentre as medidas de interpretação normativa oriundas do Acórdão nº 521-2025-ANTAQ (SEI 2633152), esclarecimento na norma de que é obrigação do agente intermediário, ao repassar a cobrança de sobre-estadia aos usuários, apresentar os valores efetivamente cobrados pelo transportador. Também há previsão penalidade aplicável pelo descumprimento.

Acórdão Nº 20-2026-ANTAQ (SEI 2801296)

- 14.6. O Sindicato Nacional das Comissárias de Despachos, Agentes Transitários, Intermediários de Carga, Logística e Fretes em Comércio Internacional (SINDICOMIS); e Associação Nacional das Empresas Transitárias, Agentes de Carga Aérea, Comissários de Despachos e Operadores Intermodais (ACTC), expuseram desafios críticos que têm impactado negativamente o setor logístico brasileiro e solicitaram a intervenção desta Agência com vistas a aprimorar a regulação; e desenvolver novas diretrizes quanto às cobranças de *demurrage* e *detention* e à gestão dos *Depots* (depósito de vazios).
- 14.7. Em síntese, os pontos abordados pelas Requerentes são os seguintes:
- a) recorrentes atrasos nas operações portuárias, sendo agravados por infraestrutura considerada insuficiente, excessiva burocracia e falhas de coordenação entre os diversos agentes da cadeia logística;
 - b) que os atrasos operacionais acarretam aumento relevante dos custos logísticos, com reflexos diretos sobre os agentes transitários, operadores logísticos e demais intervenientes do comércio exterior;
 - c) que os armadores vêm aplicando cobranças de *demurrage* e *detention* mesmo quando os atrasos não são imputáveis aos usuários da carga, mas decorrem de fatores alheios ao seu controle, como congestionamentos portuários ou indisponibilidade operacional;
 - d) que a superlotação dos *Depots* indicados pelos armadores impede o agendamento tempestivo da devolução de contêineres vazios, levando à extrapolação do período de free time e à consequente incidência de encargos adicionais; e
 - e) que embora existam normas da ANTAQ que preveem a suspensão da contagem do prazo de livre estadia quando o atraso decorre de falhas do transportador, do proprietário do contêiner ou do DEPOT, as entidades afirmam que tais previsões não vêm sendo aplicadas de forma efetiva na prática operacional.
- 14.8. A contribuição da entidade foi encaminhada à SRG nos termos do Acórdão nº 20-2026-ANTAQ. O item 5.3 da deliberação consignou que os considerações que não tenham sido expressamente abrangidas pelos entendimentos firmados no Acórdão nº 521/ANTAQ e guardam pertinência com o item 2.6 – Sobre-estadia de contêiner (Resolução ANTAQ nº 62/2021) que fossem analisadas na presente oportunidade.
- 14.9. Nesse sentido, informa-se que as considerações do SINDICOMIS/ACTC não alcançadas pelo Acórdão nº 521/ANTAQ foram abordadas na caracterização do problema regulatório, mais especificamente no conjunto de causas-raiz "desbalanceamento do risco das partes". O bloco de decisão 3 apresentou na opção regulatória 3c a proposta de elaboração de uma matriz de responsabilidade e risco dos transportadores e usuários de forma clara, incluindo casos fortuito e de força maior e associando elementos exemplificativos não necessariamente exaustivos. Após análise de relevância, em conformidade com os critérios estabelecidos para a avaliação das alternativas de ação, tendo como parâmetros de mensuração o grau de alcance aos objetivos propostos, a alternativa foi recomendada pelas oficinas de AIR. Como estratégia de implementação normativa, o relatório sugeriu:
- I - Estabelecer matriz de responsabilidades e riscos aplicável à cobrança de sobre-estadia de contêineres;
 - II - Alocar ao usuário os riscos decorrentes de seu interesse, opção, ato ou omissão e da atuação de terceiros por ele contratados;
 - a) Atribuir ao usuário os eventos relacionados ao planejamento e à execução da logística terrestre, à documentação da carga, ao desembarço e às providências necessárias à retirada, à entrega ou à devolução do contêiner;
 - III - Alocar ao transportador marítimo, ao proprietário do contêiner e à logística por eles indicada os riscos relacionados às atividades por eles desempenhadas;
 - a) Atribuir a esses agentes os eventos relacionados à programação do navio, à rolagem ou ao corte de carga, ao excesso de reservas, às alterações da reserva de praça e à indisponibilidade de janelas;
 - b) Abranger os eventos relacionados ao fechamento, à inoperância, à recusa de recebimento ou à indisponibilidade operacional dos locais indicados para entrega ou devolução do contêiner;
 - IV - Alocar aos responsáveis pela informação os riscos decorrentes da ausência ou da intempestividade das comunicações necessárias à execução da operação;
 - V - Impedir que eventos atribuídos ao transportador e à logística por ele indicada fundamentem a incidência ou a continuidade da cobrança de sobre-estadia;
 - VI - Impedir a transferência ao usuário dos custos decorrentes de riscos atribuídos aos demais agentes, sem prejudicar a posterior apuração de responsabilidade entre eles;

- VII - Limitar a cobrança, nas situações de concorrência de riscos, ao período adicional comprovadamente decorrente de evento atribuído ao usuário;
- VIII - Vedar a transferência contratual ou realizada por qualquer outro meio dos riscos alocados ao transportador e à logística por ele indicada;
- IX - Sancionar a cobrança ou a exigência de sobre-estadia realizada em desacordo com a matriz de responsabilidades e riscos;
- X - Ajustar previsão para penalidade por unidade de contêiner objeto da cobrança irregular.
- XI - Estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo;

14.10. Assim, têm-se por atendida a determinação do item 5.3 do Acórdão nº 20-2026-ANTAQ (SEI 2801296).

Acórdão Nº 21-2026-ANTAQ (SEI 2801299)

14.11. Uma consulta formulada pelas entidades SINDICOMIS – Sindicato Nacional das Comissárias de Despachos, Agentes Transitários, Intermediários de Carga, Logística e Frete em Comércio Internacional e ACTC – Associação Nacional das Empresas Transitárias, Agentes de Carga Aérea, Comissários de Despachos e Operadores Intermodais, apresentou questionamentos sobre entendimentos regulatórios acerca da atuação dos agentes intermediários nos seguintes termos:

- a) forma de apresentação dos valores de sobre-estadia (necessidade de apresentar separadamente os valores cobrados pelo transportador efetivo);
- b) possibilidade de penalização do agente intermediário caso a forma de cobrança unificada de sobre-estadia não seja adequada, e a cominação aplicável;
- c) possibilidade da cobrança de sobre-estadia realizada pelo agente intermediário acima do valor pago ao transportador efetivo ser considerada abusiva;
- d) se a atuação da ANTAQ se limitaria à avaliação de abusividade, considerando que os agentes intermediários não estejam obrigados a apresentar aos usuários suas tabelas negociadas com os transportadores efetivos;
- e) meios de prova aceitos para demonstrar a indisponibilidade dos depósitos de contêineres para receber as unidades utilizadas em transportes após o recebimento da carga;
- f) necessidade de suspensão da contagem de sobre-estadia em caso de indisponibilidade do depósito com tentativa de devolução dos contêineres realizada após o término do *free time*;
- g) provas e evidências a serem apresentadas à ANTAQ pelo agente intermediário em denúncia sobre conduta inadequada do transportador marítimo efetivo na cobrança de sobre-estadia;
- h) como a ANTAQ pretende incorporar a seu arcabouço normativo o entendimento do STJ com relação à natureza da sobre-estadia de contêineres como cláusula penal e à consequente limitação de cobrança ao valor do contêiner, e qual seria a referência para esse valor máximo;
- i) possibilidade de aplicação por analogia da Lei do Inquilinato para a solicitação de depósito em garantia por eventuais valores devidos a título de sobre-estadia por parte do agente intermediário, a seu cliente final.

14.12. Os questionamentos foram encaminhados à SRG nos termos do Acórdão nº 21-2026-ANTAQ. O item 5.2 da deliberação consignou que os questionamentos seriam direcionados à análise do Tema 2.6 – Sobre-estadia de contêiner (Resolução ANTAQ nº 62/2021) da Agenda Regulatória 2025-2028.

14.13. Primeiramente, impede registrar que os questionamentos "h" e "i" não foram abordados no desenvolvimento do Tema 2.6. Isso porque extrapolam o objeto delineado para o estudo. Eles poderão ser abordados quando do desenvolvimento do Tema 2.5 - Responsabilidades do agente intermediário na geração de sobre-estadia de contêineres, da Agenda Regulatória 2025-2028. Sendo assim, não serão feitas considerações sobre eles.

14.14. Quanto aos demais questionamentos, informa-se que eles alcançam pelo menos dois conjuntos de causas-raiz identificados no problema regulatório, a saber: "baixo enforcement da norma da Agência" e "contrato de transporte desbalanceado em determinados segmentos de mercado". Após análise das causas-raiz, o bloco de decisão 1 apresentou na opção 1d a proposta de revisão normativa para caracterização de termos não definidos na norma acompanhada da tipificação de comportamentos indesejados, condutas específicas dos agentes intermediários e definição de penalidades. Já o bloco de decisão 4 apresentou na opção regulatória 4c a proposta de definição de critérios para nulidade de cobranças sem transparência, com a previsão de inclusão de cadeias de repasse. Após análise de relevância, em conformidade com os critérios estabelecidos para a avaliação das alternativas de ação, tendo como parâmetros de mensuração o grau de alcance aos objetivos propostos, ambas alternativas foram recomendadas pelas oficinas de AIR. Dentre as estratégias de implementação normativa das duas opções, destaco as seguintes medidas:

- I - **Garantir cobrança materialmente devida;**
- II - **Assegurar a transparência da cadeia de repasse quando a cobrança envolver mais de um agente intermediário;**
- III - **Identificar os agentes intermediários envolvidos e discriminar os valores repassados em cada etapa até a cobrança final ao usuário;**
- IV - **Vedar a apresentação da sobre-estadia em cobrança agregada que impeça a identificação de sua origem, composição e demais elementos obrigatórios;**
- V - Garantir a notificação dos interessados sobre o início da incidência da sobre-estadia, desde o primeiro dia de contagem, com informações mínimas;

- VI - Estabelecer requisitos para a constituição regular da cobrança de sobre-estadia;
- VII - Exigir a conformidade da cobrança com as regras e as vedações estabelecidas na Resolução;
- VIII - **Exigir, quando houver agente intermediário, a comprovação dos valores repassados na forma prevista na norma;**
- IX - Estabelecer critérios objetivos para caracterizar a **indisponibilidade operacional**, a cobrança contestada e a inadimplência comprovada relacionada à sobre-estadia de contêineres, **cessação da indisponibilidade**, entre outros necessários à implementação das medidas normativas;
- X - Explicitar os efeitos decorrentes da caracterização conceitual;
- XI - **Reconhecer registros eletrônicos, avisos operacionais e outros meios idôneos para comprovar a impossibilidade de entrega ou devolução do contêiner;**
- XII - Preservar os efeitos da contestação enquanto não houver decisão expressa e fundamentada;
- XIII - Impedir a caracterização da inadimplência com base em cobrança contestada perante a ANTAQ ou decorrente de risco atribuído ao transportador e à logística por ele indicada;
- XIV - Resguardar a caracterização da inadimplência quanto à parcela incontroversa, desde que líquida, certa, exigível e documentalmente comprovada;
- XV - Afastar a inadimplência quando reconhecida, total ou parcialmente, a improcedência da cobrança;
- XVI - Sancionar a recusa de nova reserva de praça fundada em inadimplência de sobre-estadia não devidamente comprovada;

14.15. Assim, têm-se por atendida a determinação do item 5.2 do Acórdão nº 21-2026-ANTAQ (SEI 2801299).

Acórdão Nº 56-2026-ANTAQ (SEI 2814209)

14.16. Determina a Superintendência de Regulação - SRG que acompanhe os achados da fiscalização temática junto à Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais - SFC na revisão da Resolução nº 62 - ANTAQ e que estabeleça, após as conclusões da fiscalização temática, normativo que vise implementar matriz de responsabilidade a ser aplicada em casos de cobrança de sobre-estadia decorrentes da falta de janelas nos terminais, seguindo o modelo adotado na Resolução nº 112 - ANTAQ.

14.17. Informa-se que a matéria foi abordada na caracterização do problema regulatório dentro do conjunto de causas-raiz "desbalanceamento do risco das partes". O bloco de decisão 3 apresentou na opção regulatória 3c a proposta de elaboração de uma matriz de responsabilidade e risco dos transportadores e usuários de forma clara, incluindo casos fortuito e de força maior e associando elementos exemplificativos não necessariamente exaustivos. Após análise de relevância, em conformidade com os critérios estabelecidos para a avaliação das alternativas de ação, tendo como parâmetros de mensuração o grau de alcance aos objetivos propostos, a alternativa foi recomendada pelas oficinas de AIR. Como estratégia de implementação normativa, o relatório sugeriu:

- I - Estabelecer matriz de responsabilidades e riscos aplicável à cobrança de sobre-estadia de contêineres;
- II - Alocar ao usuário os riscos decorrentes de seu interesse, opção, ato ou omissão e da atuação de terceiros por ele contratados;
 - a) Atribuir ao usuário os eventos relacionados ao planejamento e à execução da logística terrestre, à documentação da carga, ao desembarço e às providências necessárias à retirada, à entrega ou à devolução do contêiner;
- III - Alocar ao transportador marítimo, ao proprietário do contêiner e à logística por eles indicada os riscos relacionados às atividades por eles desempenhadas;
 - a) Atribuir a esses agentes os eventos relacionados à programação do navio, à rolagem ou ao corte de carga, ao excesso de reservas, às alterações da reserva de praça e à indisponibilidade de janelas;
 - b) Abranger os eventos relacionados ao fechamento, à inoperância, à recusa de recebimento ou à indisponibilidade operacional dos locais indicados para entrega ou devolução do contêiner;
- IV - Alocar aos responsáveis pela informação os riscos decorrentes da ausência ou da intempestividade das comunicações necessárias à execução da operação;
- V - Impedir que eventos atribuídos ao transportador e à logística por ele indicada fundamentem a incidência ou a continuidade da cobrança de sobre-estadia;
- VI - Impedir a transferência ao usuário dos custos decorrentes de riscos atribuídos aos demais agentes, sem prejudicar a posterior apuração de responsabilidade entre eles;
- VII - Limitar a cobrança, nas situações de concorrência de riscos, ao período adicional comprovadamente decorrente de evento atribuído ao usuário;
- VIII - Vedar a transferência contratual ou realizada por qualquer outro meio dos riscos alocados ao transportador e à logística por ele indicada;
- IX - Sancionar a cobrança ou a exigência de sobre-estadia realizada em desacordo com a matriz de responsabilidades e riscos;
- X - Ajustar previsão para penalidade por unidade de contêiner objeto da cobrança irregular.
- XI - Estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo;

14.18. Assim, têm-se por atendida a determinação do item 5.2 do Acórdão nº 56-2026-ANTAQ (SEI 2814209).

Acórdão Nº 67-2026-ANTAQ (SEI 2815429)

14.19. A deliberação aprovou a continuidade do projeto do banco de dados de mercado de sobre-estadia de contêineres, conduzido pela SRG, e determinou a avaliação da inclusão do projeto na revisão da Resolução Antaq nº 62/2021, pela SRG, com a possível instituição de obrigações normativas relacionadas.

14.20. O projeto da base de dados com a utilização de dados sintéticos foi proposto pelo Relatório Técnico nº 19/2025/GRN/SRG (SEI 2636007). O documento consubstanciou projeto piloto voltado ao cumprimento do item 5.3 do Acórdão nº 120/2023-ANTAQ (SEI 1881112). O objetivo da formação de uma base de dados é prover à Agência de informações do mercado de cobranças de sobre-estadia com vistas à realização de um diagnóstico futuro.

14.21. A formação da base de dados do mercado de sobre-estadia foi de fato incluída nas discussões do Tema 2.6. No âmbito da caracterização do problema regulatório a matéria foi considerada dentro do conjunto de causas-raiz de "normas pouco aderentes às controvérsias do mercado". O bloco de decisão 2 - Envio de informações à Antaq, apresentou cinco opções regulatórias para regulamentação do envio de informações à Agência. A opção 2.2a propôs a adoção da transparência voluntária incentivada, alinhada ao Relatório Técnico nº 19/2025/GRN/SRG (SEI 2636007). A opção 2.2b que previa a instituição de obrigatoriedade normativa. A opção 2.2c que adotava a obrigatoriedade de envio acrescida de um nível responsivo de monitoramento. A opção 2.2d que propôs que o envio obrigatório de dados de sobre-estadia (faturas e disputas) não fosse no formato sintético, mas sim analítico. E a opção 2.2e que propôs o envio obrigatório analítico de dados acrescido de validação periódica por auditoria independente.

14.22. As opções foram analisadas quanto à sua relevância, em conformidade com os critérios estabelecidos para a avaliação das alternativas de ação, tendo como parâmetros de mensuração o grau de alcance aos objetivos propostos. Todas as cinco opções regulatórias receberam uma avaliação medíocre, muito próxima da opção de "não ação". Isto é, sob a visão técnica multisetorial impelmentada nas oficinas de AIR, considerando os aspectos positivos e negativos bem como as incertezas e riscos associados, percebeu-se que as alternativas de ação não contribuirão de forma relevante para a resolução do problema regulatório delineado nesse trabalho. Podendo, portanto, ser adotada a opção de "não ação" em detrimento daquelas.

14.23. Por outro lado, ainda dentro do bloco de decisão 2, no conjunto de ações que tratou das disputas e contestações, a alternativa 2.1d, recomendada neste trabalho, propôs a criação de uma plataforma virtual a ser desenvolvida pela Antaq para registro de disputas e contestações dos usuários. A plataforma fornecerá indiretamente à Agência uma base de dados dos reclames dos usuários, possibilitando a produção de dados estruturados sobre o fundamento das disputas, valores contestados, respostas, tempo de resposta, acordos, reincidências. Além de identificar potenciais irregularidades, o método orientará a atuação fiscalização temática para as situações mais graves e permitirá a intervenção regulatória, quando necessária.

14.24. Dessa forma, tem-se por justificada a não inclusão do envio obrigatório de dados de sobre-estadia na presente proposta de aprimoramento normativo; sem prejuízo de outras análises temáticas sobre a obrigatoriedade não inserida no problema regulatório aqui delineado, como por exemplo a discussão do aspecto valorativo da cobrança.

Acórdão Nº 72-2026-ANTAQ (SEI 2815621)

14.25. A deliberação estende a aplicação do rito sumário a todas as reclamações de cobranças indevidas afetas à logística de contêineres, estabelecendo a tentativa de solução consensual como pré-requisito para abertura de procedimento sancionador. Nos casos em que a solução consensual resultar em acordo, a denúncia ou reclamação poderá ser arquivada.

14.26. Nesse sentido, a opção regulatória 2.1d recomendada, que prevê a criação de plataforma para o registro de disputas e contestações, institucionaliza e dá suporte tecnológico ao mecanismo de composição amigável priorizado pelo Acórdão nº 72/2026. A plataforma aumentará a rastreabilidade, reduzirá a informalidade das tratativas e permitirá que os acordos sejam devidamente registrados, justificando o arquivamento das reclamações quando cabível. Para mais, a medida confere segurança jurídica ao dispute prévio e permitem demonstrar quando, como e perante quem a cobrança foi contestada.

14.27. A plataforma também poderá ser usada como instrumento de fiscalização proativa, produzindo dados estruturados sobre fundamentos das disputas, valores, respostas, acordos, reincidências. Esses dados poderão orientar a fiscalização redirecionando-a para as situações mais graves.

Acórdão Nº 217-2026-ANTAQ (sei 2876162)

14.28. O Acórdão nº 217-2026-ANTAQ determinou a SRG avaliar a inclusão da matéria objeto do Acórdão nº 352-2024-ANTAQ de forma explícita na Resolução ANTAQ nº 62/2021. A matéria em análise tratou da prática de condicionamento do fornecimento de informações sobre o local e horário para devolução de contêiner vazio à comprovação de agendamento de pagamento ou pagamento efetivo da cobrança de sobre-estadia. A diretoria concluiu que a prática viola o normativo da Agência, demonstra possível exploração abusiva de posição dominante no mercado e contraria princípios de justiça e transparência.

14.29. Informa-se que a matéria foi abordada na caracterização do problema regulatório dentro do conjunto de causas-raiz do tema "contrato de transporte desbalanceado em determinados segmentos de mercado". O bloco de decisão 4 apresentou na opção regulatória 4c a proposta de definição de critérios para nulidade de cobranças com a previsão normativa de invalidação de cobranças intempestivas. Após análise de relevância, em conformidade com os critérios estabelecidos para a avaliação das alternativas de ação, tendo como parâmetros de mensuração o grau de alcance aos objetivos propostos, a alternativa foi recomendada pelas oficinas de AIR. Como estratégia de implementação normativa, o relatório sugeriu:

- I - Garantir cobrança materialmente devida;
- II - Assegurar a transparência da cadeia de repasse quando a cobrança envolver mais de um agente intermediário;

- III - Identificar os agentes intermediários envolvidos e discriminar os valores repassados em cada etapa até a cobrança final ao usuário;
- IV - Vedar a apresentação da sobre-estadia em cobrança agregada que impeça a identificação de sua origem, composição e demais elementos obrigatórios;
- V - Garantir a notificação dos interessados sobre o início da incidência da sobre-estadia, desde o primeiro dia de contagem, com informações mínimas;
- VI - Estabelecer requisitos para a constituição regular da cobrança de sobre-estadia;
- VII - Exigir a conformidade da cobrança com as regras e as vedações estabelecidas na Resolução;
- VIII - Exigir, quando houver agente intermediário, a comprovação dos valores repassados na forma prevista na norma.
- IX - **Impedir a exigência do pagamento da sobre-estadia antes da devolução do contêiner vazio ou da entrega do contêiner cheio;**
- X - Considerar inválida a cobrança realizada em desacordo com qualquer dos requisitos estabelecidos.
- XI - Limitar a invalidade à parcela irregular quando for possível separá-la da parcela regularmente constituída.
- XII - Preservar o direito à restituição dos valores indevidamente pagos e o acesso às vias arbitral e judicial.
- XIII - Permitir a apuração das infrações administrativas relacionadas à emissão ou à exigência de pagamento da cobrança inválida.
- XIV - Estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo;

14.30. Assim, têm-se por atendida a determinação do item 5.4 do Acórdão nº 217-2026-ANTAQ (SEI 2876162).

DESPACHO D2 (SEI Nº 2917534)

14.31. O Despacho D2 2917534 encaminhou à SRG manifestação da Federação Nacional das Agências de Navegação Marítima - FENAMAR (SEI 2917799) contendo proposta institucional de aperfeiçoamento regulatório sobre a liberação de carga containerizada na importação, a cobrança de sobre-estadia de contêiner e o papel do agente marítimo no fluxo operacional. O despacho solicitou a apreciação das sugestões no âmbito da Agenda Regulatória 2025-2028, de modo que fossem efetivamente implementadas aquelas julgadas adequadas e pertinentes.

14.32. Em síntese, a entidade propôs:

- I - que a Antaq examine, no âmbito da revisão da Resolução nº 62/2021, a distinção normativa expressa entre *demurrage* já vencido até o *gate-out* da unidade cheia e o *detention* potencial posterior à retirada da carga, atribuindo tratamento próprio a cada hipótese;
- II - que seja estudada a criação de modelo regulatório de liberação condicionada, no qual o *demurrage* efetivamente vencido até a retirada da unidade cheia possa ser liquidado no momento do release, enquanto eventual exposição futura relativa ao período superior seja coberta por garantia idônea, e não por cobrança antecipada de obrigação ainda não constituída;
- III - que o agente marítimo seja formalmente reconhecido, nesse fluxo, como interface qualificada do transportador para fins de:
 - a) informação prévia sobre *free time*, regras de contagem e valores;
 - b) apresentação de memória de cálculo atualizada;
 - c) recebimento e controle de pagamento ou garantia nas hipóteses regularmente admitidas;
 - d) registro de eventos operacionais relevantes;
 - e) suspensão da cobrança quando o atraso decorrer de fato imputável ao *carrier*, ao terminal ou ao depósito de vazios;
 - f) interlocução técnica para composição célere de controvérsias;
- IV - que eventual aperfeiçoamento normativo venha acompanhado de salvaguardas obrigatórias de modicidade, rastreabilidade, auditabilidade, transparência informacional, suspensão automática da contagem por fato imputável ao transportador ou à sua rede logística, e restituição célere de garantias não consumidas.
- V - que a Antaq considere, no desenho dessa futura disciplina, a integração com soluções eletrônicas de release e trilha de eventos, em linha com práticas internacionais de digitalização portuária, de forma a reduzir assimetrias informacionais e fortalecer a segurança jurídica do processo.

14.33. Sobre as contribuições, impende informar que a primeira delas não foi abordada no desenvolvimento do Tema 2.6. Isso porque extrapolam o objeto delineado para o estudo. Quanto à liberação condicionada da carga, cumpre lembrar que ao emitir o Acórdão nº 217-2026-ANTAQ a diretoria colegiada da Antaq concluiu que a prática viola o normativo da Agência, demonstra possível exploração abusiva de posição dominante no mercado e contraria princípios de justiça e transparência. Para mais, o presente relatório de AIR, após analisar as causas-raiz do problema regulatório, recomendou no bloco de decisão 4 a opção regulatória 4c, cuja proposta é definir de critérios para nulidade de cobranças com a previsão normativa de invalidação de cobranças intempestivas. A medida normativa específica é impedir a exigência do pagamento da sobre-estadia antes da devolução do contêiner vazio ou da entrega do contêiner cheio.

14.34. Quanto à atuação do agente marítimo, enquanto agente intermediário, informa-se ela foi analisada dentro de pelo menos dois conjuntos de causas-raiz identificados no problema regulatório, a saber: "baixo enforcement da norma da Agência" e "contrato de transporte desbalanceado em determinados segmentos de mercado". Após análise das causas-raiz, o bloco de decisão 1 apresentou na opção 1d a proposta de revisão normativa para caracterização de termos não definidos na norma acompanhada da tipificação de comportamentos indesejados, condutas específicas dos agentes intermediários e definição de penalidades. Já o bloco de decisão 4 apresentou na opção regulatória 4c a proposta de definição de critérios para nulidade de cobranças sem transparência, com a previsão de inclusão de cadeias de repasse. Após análise de relevância, em conformidade com os critérios estabelecidos para a avaliação das alternativas de ação, tendo como parâmetros de mensuração o grau de alcance aos objetivos propostos, ambas alternativas foram recomendadas pelas oficinas de AIR. Dentre as estratégias de implementação normativa das duas opções, destaco as seguintes medidas:

- I - **Garantir cobrança materialmente devida;**
- II - **Assegurar a transparência da cadeia de repasse quando a cobrança envolver mais de um agente intermediário;**
- III - **Identificar os agentes intermediários envolvidos e discriminar os valores repassados em cada etapa até a cobrança final ao usuário;**
- IV - **Vedar a apresentação da sobre-estadia em cobrança agregada que impeça a identificação de sua origem, composição e demais elementos obrigatórios;**
- V - Garantir a notificação dos interessados sobre o início da incidência da sobre-estadia, desde o primeiro dia de contagem, com informações mínimas;
- VI - Estabelecer requisitos para a constituição regular da cobrança de sobre-estadia;
- VII - Exigir a conformidade da cobrança com as regras e as vedações estabelecidas na Resolução;
- VIII - **Exigir, quando houver agente intermediário, a comprovação dos valores repassados na forma prevista na norma;**
- IX - Estabelecer critérios objetivos para caracterizar a **indisponibilidade operacional**, a cobrança contestada e a inadimplência comprovada relacionada à sobre-estadia de contêineres, **cessação da indisponibilidade**, entre outros necessários à implementação das medidas normativas;
- X - Explicitar os efeitos decorrentes da caracterização conceitual;
- XI - **Reconhecer registros eletrônicos, avisos operacionais e outros meios idôneos para comprovar a impossibilidade de entrega ou devolução do contêiner;**
- XII - Preservar os efeitos da contestação enquanto não houver decisão expressa e fundamentada;
- XIII - Impedir a caracterização da inadimplência com base em cobrança contestada perante a ANTAQ ou decorrente de risco atribuído ao transportador e à logística por ele indicada;
- XIV - Resguardar a caracterização da inadimplência quanto à parcela incontroversa, desde que líquida, certa, exigível e documentalmente comprovada;
- XV - Afastar a inadimplência quando reconhecida, total ou parcialmente, a improcedência da cobrança;
- XVI - Sancionar a recusa de nova reserva de praça fundada em inadimplência de sobre-estadia não devidamente comprovada;

14.35. Por fim, no que se refere ao fluxo de informação na cadeia de transporte, informa-se que a matéria foi analisada no conjunto de causas-raiz identificado como "assimetria de informação" no problema regulatório. Após análise das causas-raiz, o bloco de decisão 5 apresentou na opção 5b a proposta de regulação normativa do fluxo de informações, com a definição de prazos máximos para os comunicados e a especificação de padrões que evidenciem a ocorrência de falha logística. Após análise de relevância, em conformidade com os critérios estabelecidos para a avaliação das alternativas de ação, tendo como parâmetros de mensuração o grau de alcance aos objetivos propostos, a alternativa foi recomendada pelas oficinas de AIR. Como estratégia de implementação normativa, o relatório sugeriu:

- I - Estabelecer princípios para o fluxo de informações entre usuários, transportadores marítimos e agentes intermediários;
- II - Assegurar a prestação e a atualização tempestiva das informações, em prazo compatível com as providências necessárias pelo destinatário;
- III - Preservar a integridade do conteúdo da informação e do histórico de suas alterações;
- IV - Disponibilizar as informações em formato acessível, compreensível, armazenável e utilizável pelo destinatário;
- V - Assegurar a comunicação ativa das informações novas ou alteradas que possam afetar a execução da operação;
- VI - Atribuir a cada agente a responsabilidade pelas informações sob seu domínio ou relacionadas à sua esfera de atuação;
- VII - Impedir que a simples disponibilização da informação em sítio eletrônico ou sistema de consulta substitua a comunicação ativa quando a alteração afetar prazo, agendamento ou providência anteriormente informada;
- VIII - Preservar os registros necessários à comprovação do cumprimento dos princípios e dos deveres informacionais;

IX - Sancionar a ausência, a falta de atualização ou a comunicação intempestiva de informação relevante à execução do transporte.

X - Estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo;

14.36. Assim, têm-se por atendida a solicitação do Despacho D2 2917534.

15. PRÓXIMOS PASSOS

15.1. O presente Relatório de AIR Preliminar conclui a etapa 7 - Elaboração da AIR Preliminar, do Plano de Trabalho (SEI 2854216). Em prosseguimento ao desenvolvimento do projeto, e considerando a conveniência de ampliar o prazo para recebimento de contribuições internas das áreas afetas sem prejuízo ao cronograma estabelecido, sugere-se a realização da consulta interna (etapa 8) e da tomada de subsídios (etapa 13) de forma concomitante.

[1] ANTAQ. **Experiência Internacional na Regulação da Sobre-estadia**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/terminal/Busca/Download?codigoArquivo=36481>. Acesso em: 5 de nov de 2025.

[2] ANTAQ. **Anuário Estatístico Aquaviário**. Disponível em: <https://aquarela.antaq.gov.br/single/?appid=56c32604-37bd-4993-9904-1b2c87706808&sheet=NnpdyU&bookmark=6ac0a531-792e-470a-8056-dbbfbc36d93e&opt=currsel%2Cctxmenu>. Acesso em: 4 de ago de 2026.

[3] USA, Federal Register. **Ocean Shipping Reform Act**, 2022. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2024/02/26/2024-02926/demurrage-and-detention-billing-requirements#footnote-18-p14331>. Acesso em: 28 de mai de 2026.

[4] USA. **Code Title 46 - Shipping**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title46/html/USCODE-2011-title46.htm>. Acesso em: 29 de mai de 2026.

Atenciosamente,

ISAAC NASCIMENTO

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

ANEXOS

ANEXO 01 - Escala de preferência utilizada para a análise paritária dos critérios.

Pontuação	Importância relativa
1/9	Extremamente menos importante.
1/7	Fortemente menos importante.
1/5	Menos importante.
1/3	Moderadamente menos importante.
1	Igualmente importante.
3	Moderadamente mais importante.
5	Mais importante.
7	Fortemente mais importante.
9	Extremamente mais importante.

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR

ANEXO 02 - Matriz de julgamentos ajustada

	Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5	Critério 6	Critério 7
Critério 1	1,00	0,17	3,00	0,20	0,13	0,20	0,17
Critério 2	6,00	1,00	4,00	4,00	0,25	1,00	0,50
Critério 3	0,33	0,25	1,00	0,17	0,14	0,33	0,17
Critério 4	5,00	0,25	6,00	1,00	0,14	0,20	0,33
Critério 5	8,00	4,00	7,00	7,00	1,00	4,00	2,00
Critério 6	5,00	1,00	3,00	5,00	0,25	0,50	0,20
Critério 7	6,00	2,00	6,00	3,00	0,50	5,00	1,00

Fonte: elaboração própria, com base nas Oficinas de AIR.



Documento assinado eletronicamente por **Isaac Monteiro do Nascimento, Agente Público**, em 20/08/2026, às 14:31, 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 **3002403** e o código CRC **EE5EAA96**.