AGENDA REGULATÓRIA 2025 2028

AIR PRELIMINAR

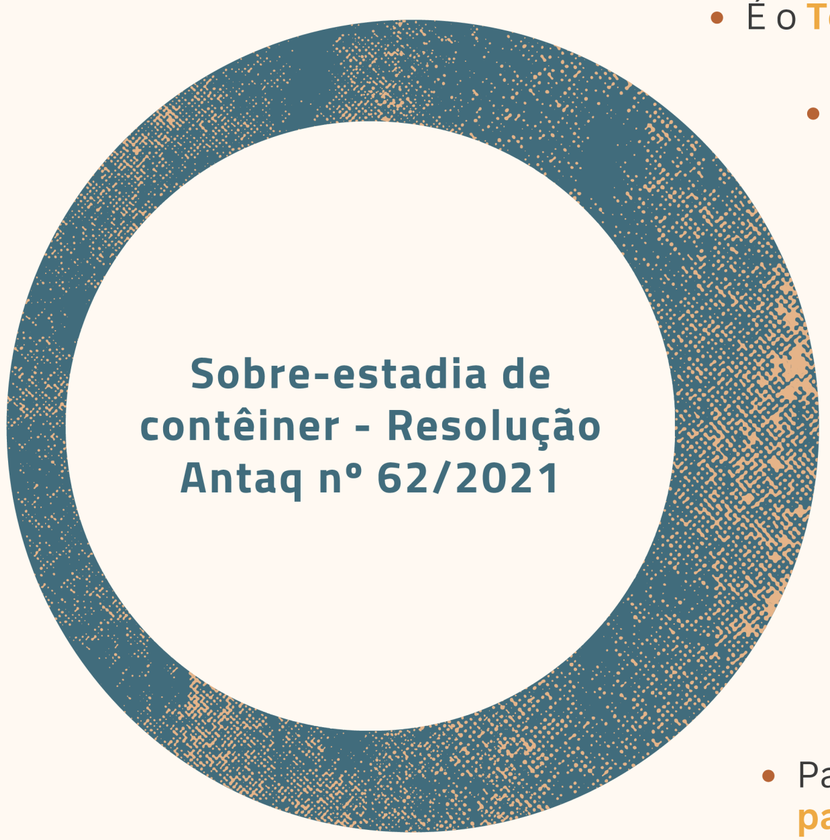
Tema 2.6

Sobre-estadia de contêiner - Resolução Antaq nº 62/2021

Superintendência de Regulação
outubro/2026

ANTAQ
Agência Nacional de Transportes Aquaviários

PRINCIPAIS INFORMAÇÕES



- É o **Tema 2.6** da Agenda Regulatória Antaq 2025-2028.
  - Trata de revisão e aprimoramento da regulamentação aplicável à **sobre-estadia de contêiner na navegação marítima**, a partir de amadurecimento regulatório, inclusive por **Avaliação de Resultado Regulatório (ARR).**
    - Requer elaboração de **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, por tratar de regulamentação de interesse geral de agentes econômicos e de usuários dos serviços regulados pela Antaq, especialmente de transportadores, usuários e agentes intermediários na **Navegação Marítima**.
    - A **Gerência de Regulação da Navegação (GRN)** é a unidade responsável pela instrução técnica do tema - disponível no Processo SEI nº 50300.022826/2025-80.
  - Para apoiar a discussão inicial, foram realizadas sete **reuniões participativas** e **oficinas de elaboração de AIR**, estas com participação da Superintendência de ESG e Inovação (SESG) e da Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais (SFC).

MACROETAPA ATUAL

1. Não iniciado
2. Em análise preliminar
3. **Em tomada de subsídios (AIR preliminar)**
4. Em elaboração da proposta normativa
5. Em deliberação para participação social
6. Em participação social
7. Em análise das contribuições
8. Em análise jurídica
9. Em análise técnica final
10. Em deliberação final do colegiado
11. Concluído

esquema de cores

- análise técnica
- participação social
- análise jurídica
- deliberação

ESTRUTURA DA AIR PRELIMINAR

1. SUMÁRIO EXECUTIVO
2. INTRODUÇÃO
3. CONTEXTUALIZAÇÃO
4. IDENTIFICAÇÃO DO **PROBLEMA REGULATÓRIO**
5. IDENTIFICAÇÃO DOS **ATORES OU GRUPOS AFETADOS** PELO PROBLEMA REGULATÓRIO
6. IDENTIFICAÇÃO DA **BASE LEGAL**
7. DEFINIÇÃO DOS **OBJETIVOS**
8. MAPEAMENTO DA **EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**
9. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS **ALTERNATIVAS DE AÇÃO** E SEUS POSSÍVEIS **IMPACTOS**
10. COMPARAÇÃO E **ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO** CONSIDERADAS
11. ESTRATÉGIA DE **IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO**
12. CONCLUSÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A **Resolução Antaq nº62/2021** define o **conceito de sobre-estadia** como "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", como forma de incentivar os **usuários a trabalharem pela movimentação dos contêiners** da forma mais célere possível, **promovendo a circulação de carga e a fluidez do frete**.

sobre-estadia

O **Acórdão nº 521-2025-Antaq** esclarece que a **incidência da sobre-estadia** somente caberia quando a extensão de prazo, superior ao da livre estadia, decorra de **interesse, opção, culpa ou risco de negócio do usuário**.

entendimento para incidência

O **aumento de denúncias de abusividade de cobrança** motivou a SFC a abrir o processo 503000.014940/2024-55, que compilou as principais reclamações dos usuários e estimou uma **média 1,9 mil contestações por mês** em um **universo total de cobranças** de sobre-estadia, adequadas e contestadas, que pode chegar a **R$3 bilhões**.

aumento de denúncias de abusividade de cobrança

O **Relatório de ARR** aprovado pelo **Acórdão nº 703-2024-Antaq** sugere avaliar conteúdos mínimos dos contratos marítimos, prazo para emissão da cobrança, papel dos agentes intermediários e os apontamentos da Final Rule da Federal Maritime Commission (FMC) dos EUA sobre o tema.

ARR

A sobre-estadia encontra-se regulada pela **Resolução Antaq nº 62/2021**, com entendimentos consolidados por meio de acórdãos. A Antaq pretende **avaliar** se existe problema regulatório relativo à **efetividade da norma atual** e da **responsividade da agência**, diante do aumento de denúncias e de necessidade reconhecida de aprimoramentos e aspectos relevantes da experiência internacional.

investigação regulatória

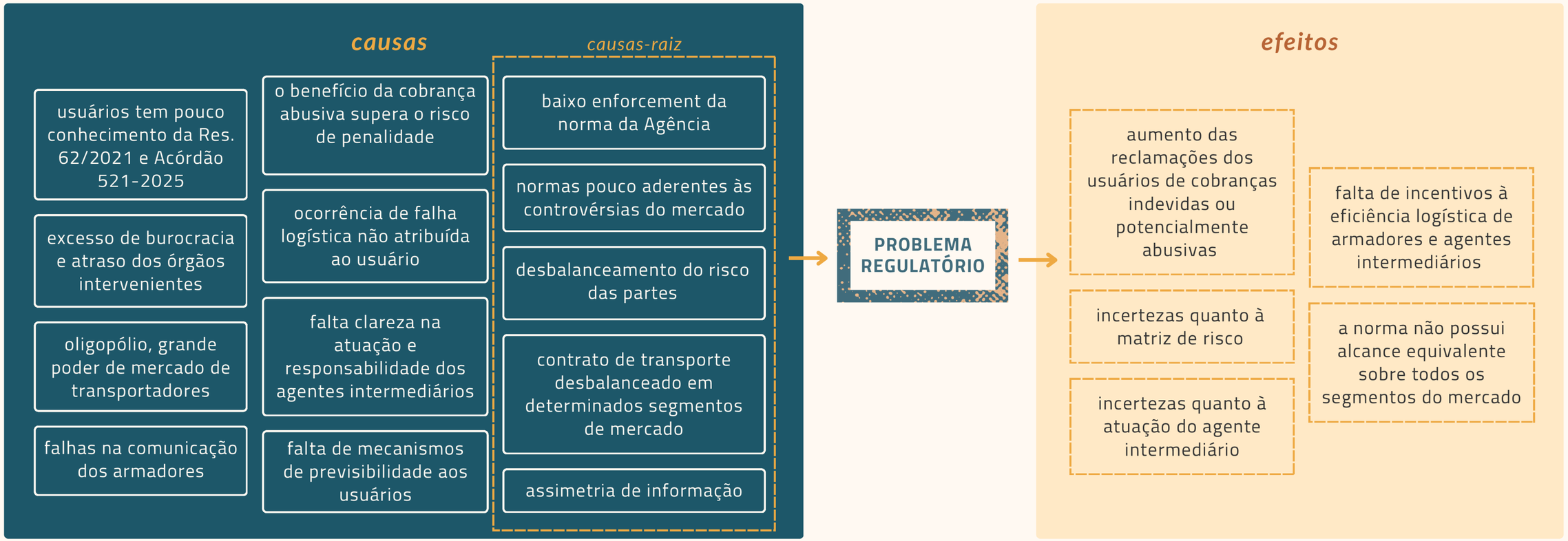
IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

Através da realização de **oficinas de AIR**, da análise de **contribuições do mercado**, os seguintes elementos foram observados:

- atuação da Antaq caso a caso a partir de denúncias e dificuldade de enquadramento de comportamentos indesejados
  - benefício de cobrar sobre-estadia abusiva supera o risco de eventual penalidade
- falta de clareza sobre a responsabilidade de agentes intermediários
  - contrato de transporde desbalanceado em determinados segmentos do mercado
- baixo conhecimento pelos usuários das normas da Antaq
  - aumento da vulnerabilidade à cobranças indevidas
- concentração de mais de 60% da movimentação de contêineres (TEUs) na cabotagem e longo curso em 5 EBNs
  - segmentos de mercado em que o usuário tem menor poder de negociação
- falta de definição clara sobre informações essenciais e ausência de comunicação proativa
  - comunicação limitada com os usuários com consequente redução da eficiência para toda cadeia logística
- superlotação de terminal e depot, atrasos e rolagem de carga, déficit de terminais e depot
  - falhas logísticas não atribuídas ao usuário

ÁRVORE DO PROBLEMA REGULATÓRIO

Para melhor compreensão do problema regulatório, foram elencadas possíveis **causas** e **efeitos**.



IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

A partir desse contexto, foi delimitado o 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

Falha de mercado: assimetria de informações
Falha regulatória: incentivo perverso
Falha institucional: divergências interpretativas derivadas de falta de clareza ou complexidade das normas editadas
Riscos inaceitáveis: riscos à imagem

ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

Constituem os principais atores afetados pelo problema regulatório, com impactos diretos:

atores	
Usuários: importadores	Donos de carga que precisa ser transportada. Os importadores ou 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.
Usuários: exportadores	Donos de carga que precisa ser transportada. Os exportadores ou 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.
Transportador Marítimo	Empresas de navegação brasileira e estrangeiras são as proprietárias das embarcações e dos contêineres. Ao serem contratadas, realizam a reserva do contêiner e estipulam as condições do transporte, incluindo os prazos de disponibilidade do contêiner.
Agentes intermediários	Podem assumir diversos nomes conforme o serviço de intermediação prestado (agente transitário, agente marítimo, Non-Vessel Operating Common Carrier -NVOCC-, empresa brasileira representante de NVOCC estrangeiro). Os agentes intermediários buscam auferir lucro com o transporte. Quando na qualidade de representante do transportador, o agente 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, o agente deve apresentar os valores efetivamente cobrados pelo transportador, como também atuar na defesa diligente do usuário perante o transportador efetivo.
Antaq	Reguladora e fiscalizadora do transporte, age com interesse de garantir uma operação de transporte eficiente e a incidência da taxa de sobre-estadia dentro da sua finalidade que é de assegurar a devolução diligente do contêiner.

DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

Para alcançar o objetivo principal de solucionar o problema regulatório, foram estabelecidos objetivos-meio e objetivos-fim:

objetivos-meio

- **Não elevar os custos logísticos**
- **Ampliar o alcance da regulação da Agência sobre o tema**
- **Minimizar lacunas normativas**
- **Não produzir custos regulatórios desproporcionais**

objetivos-fim

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

POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E IMPACTOS

Para cada cluster, foram analisadas as opções regulatórias propostas.

Bloco de Decisão 1: Enforcement da norma da Agência	
opção regulatória	***análise***
Não ação	Manter o status quo. Apenas os entendimentos do Acordão nº 521-2025-Antaq seriam incluídos na Resolução Antaq nº 62/2021.
Orientação e atuação pedagógica	Elaboração de um guia interpretativo de caráter orientativo, não vinculante, que apresentaria o posicionamento da diretoria da colegiada em casos concretos, sem vincular decisões futuras da Agência. A medida não instrumentalizaria a fiscalização da Agência, sem tipificações e penalidades mais adequadas.
Fiscalização temática orientada por tipologias de condutas indesejadas e monitoramento estruturado	Estruturação da fiscalização temárica com com base em tipos recorrentes de irregularidade, como não suspensão da contagem da livre estadia, cobranças quando a sobre-estadia decorreu de falha atribuída ao transportador, etc. Além disso, a fiscalização realizaria monitoramento estruturado de comportamento por meio de indicadores, como percentual de cobranças contestadas, recorrência de denúncias por ator, etc.
Fiscalização temática 1b, com planos de conformidade obrigatórios	Reforço da opção anterior, para que a fiscalização da Agência possa exigir um plano de conformidade regulatória de agentes infratores reincidentes, que contenham elementos como plano de ação corretivo, mecanismos de controle decobrança, procedimentos internos para verificar legitimidade da cobrança, etc. Essa opção fortaleceria a atuação fiscalizatória, mas não alcançaria a problemática dos comportamentos indesejáveis em sua plenitude.
Revisão normativa e adição de tipificação de infrações	Adequação normativa para definir termos como "inadimplência comprovada", "tentativa frustrada", "indisponibilidade", "cessação de indisponibilidade" e "cobrança contestada" e para tipificação e penalidade de condutas específicas indesejadas, incluindo dos agentes intermediários. Espera-se que essa opção trate a problemática dos comportamentos indesejáveis de forma efetiva.
Regulação estrutural do free time	Estabelecimento de critérios para o tempo mínimo de free time adaptado à realidade da logística brasileira com fixação de períodos mínimos de livre estadia. A opção representaria a alternativa de maior intervenção regulatória no mercado, não sendo excludente em relação às opções anteriores.

POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E IMPACTOS

Para cada cluster, foram analisadas as opções regulatórias propostas.

Bloco de Decisão 2.1: Disputas e contestações	
opção regulatória	***análise***
Não ação	Manutenção do status quo. Nenhuma intervenção sobre o processo de disputa e contestação de cobrança.
Autorregulação supervisionada e orientação padronizada	Elaboração de Guia Orientativo com recomendações não vinculantes para disputas e contestações contendo conteúdo mínimo desejável. As transportadoras e agentes marítimos tão somente teriam que apresentar seus mecanismos privados de resolução de disputa à Agência para conhecimento e considerações. A opção não garante que os agentes do mercado buscarão agir com transparência, tampouco eliminar cobranças indevidas.
Canais obrigatórios de contestação	Intervenção regulatória nos canais de disputa e contestação que passaria pela obrigatoriedade de implementação de um canal formal, com instrumentos de controle, como protocolo de recebimento e elemento de rastreamento do reclame. Nesta opção, todos os transportadores e agentes deveriam implementar sistemas informatizados para atender às exigências da Antaq. Atualmente, a maior parte deles realizam as disputas e contestações por e-mail.
Opção 2.1b com acréscimo da padronização de prazos e respostas	Reforço da opção anterior, acrescentando, em norma, 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. Oportunizaria a uniformidade para os canais de disputa e contestação, com custos para o mercado regulado.
Sistema institucional da ANTAQ para disputas com decisão vinculante/arbitragem regulada	Criação de uma plataforma virtual, a ser desenvolvida pela Antaq, que atuaria em paralelo aos canais de contestação das empresas de transporte. No sistema da Agência, os reclames dos usuários e 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 sugere um custo administrativo ainda não estimado para desenvolvimento e manutenção do sistema.

POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E IMPACTOS

Para cada cluster, foram analisadas as opções regulatórias propostas.

Bloco de Decisão 2.2: Envio de informações à Antaq	
opção regulatória	***análise***
Não ação	A Agência continuaria sem iniciativas para obter dados do universo de cobranças de sobre-estadia. A ooção considera a dificuldade de verificação da informação prestada por transportadores e agentes intermediários, em detrimento da expectativa do conhecimento da dimensão e proporção das cobranças.
Transparência voluntária incentivada	Opção alinhada Relatório Técnico n°19/2025/GRN/SRG, que analisou a base de dados de sobre-estadia para fins de acompanhamento do comportamento de mercado de cobrança. A proposta incluiria indicadores de desempenho pré-estabelecidos (dados sintéticos) e também a prestação de informações por agentes outorgados, como forma de obter informações sobre cobranças e disputas, formas de controle do free time, ocorrência de eventos fortuitos ou de força maior, além de outros fatos e atos que afetem o processo de importação e exportação por contêineres. A iniciativa foi aprovada pelo Acórdão N° 67-2026-Antaq.
Envio periódico obrigatório dos dados da alternativa 2.2a	Opção tornaria, por meio de norma, obrigatório e periódico o envio das informações da opção anterior. A opção obrigaria todos os agentes do mercado a manterem um controle mais efetivo das informações. Espera-se uma maior eficiência na transmissão e armazenamento dos dados pela Antaq.
Nível de detalhamento responsivo	Adotaria a mesma obrigatoriedade da opção anterior, acrescentando um nível responsivo de monitoramento, em que empresas infratoras recorrentes seriam obrigadas a informar dados detalhados das faturas e disputas, enquanto as demais informariam dados e relatórios sintéticos na forma das opções anteriores. Esta opção exigiria o desenvolvimento de um sistema para recepção, processamento e análise dos dados pela Antaq.
Base de dados de reporte de cobranças e disputas de sobre-estadia	Obrigação de envio de dados de sobre-estadia (faturas e disputas) no formato analítico, isto é transportadoras e agentes marítimos teriam que enviar obrigatoriamente dados pormenorizados das cobranças de forma sistemática. e disponibilizar mecanismo de verificação de dados pela Antaq. Esta opção exigiria o desenvolvimento de solução tecnológica avançada para recepção, processamento e análise dos dados.
Reporte analítico em bases de dados da Antaq e auditoria de dados críticos	Adotaria a mesma obrigatoriedade da opção anterior, acrescentando a obrigação de validação periódica dos dados por auditoria independente, a ser provida por empresa autorizada. Esta opção representaria um custo de conformidade elevado ainda não estimado para os agentes de mercado.

POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E IMPACTOS

Para cada cluster, foram analisadas as opções regulatórias propostas.

Bloco de Decisão 3: Alocação de Risco	
opção regulatória	***análise***
Não ação	Manter o status quo. Apenas os entendimentos do Acordão nº 521-2025-Antaq seriam incluídos na Resolução Antaq nº 62/2021.
Orientação interpretativa de imputação de risco com diretrizes não vinculantes	Alocação de responsabilidade e risco seria tratada de forma pedagógica, pela elaboração de um Guia Orientativo não vinculante. O documento apresentaria o posicionamento da diretoria colegiada em casos concretos, sem vincular decisões futuras da Agência. Além de exemplificar situações em que o risco é do usuário e do transportador, o documento apresentaria sugestão de cláusulas para contratos de transporte.
Estabelecimento sobre diretrizes para eventos que eximem responsabilidade dos usuários	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 poderia gerar dúvidas e eventuais questionamentos interpretativos da norma.
Definição de Matriz de Risco em norma	Definição de responsabilidades e riscos de transportadores e de 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.

POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E IMPACTOS

Para cada cluster, foram analisadas as opções regulatórias propostas.

Bloco de Decisão 4: Poder de mercado e agente-principal	
opção regulatória	*análise*
Não ação	Manter o status quo. Apenas os entendimentos do Acordão nº 521-2025-Antaq seriam incluídos na Resolução Antaq nº 62/2021.
Guia de transparência na cadeia de cobrança	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 contribuiria para efetividade às negociações do mercado. Esta opção poderia ser implementada em conjunto com outras opções com maior grau de intervenção.
Uniformização em norma de termos da sobre-estadia	Definição de conteúdo mínimo dos contratos de transporte, termos de devolução de contêiner, booking e comunicações entre transportador-usuário na norma vigente, bem como a criação de penalidades específicas para o descumprimento normativo. Esta opção afetaria o modelo do contrato de transporte praticado, ajustando-o substancialmente ao regramento brasileiro.
Critérios para nulidade de cobranças	Previsão normativa de critérios para a nulidade de cobranças irregulares, com a definição de penalidades específicas. Esta opção não é excludente da opção anterior, ou seja, a Agência poderia adotar ambas as opções, o que permitiria maior efetividade sobre a regulação dos agentes intermediários e em situações em que o contrato de transporte não esteja adequado.

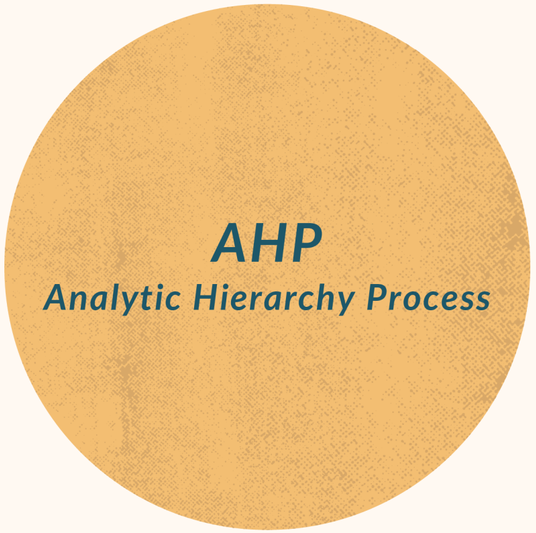
POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E IMPACTOS

Para cada cluster, foram analisadas as opções regulatórias propostas.

Bloco de Decisão 5: Assimetria de Informação	
opção regulatória	***análise***
Não ação	Manter o status quo. Entendimento de que a Resolução Antaq nº 62/2021 é suficiente para lidar com a assimetria de informação no mercado.
Guia orientativo de comunicação	Elaboração 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.
Regulação estrutural do fluxo de informações	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. Esta opção afetaria diretamente os transportadores enquanto possuidores da informação.
Solução sistêmica	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. Esta opção geraria um custo de conformidade regulatória significativo ainda não estimado aos transportadores.

COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

Para comparação e escolha das alternativas de ação, foi utilizada a **metodologia de análise multicritério** denominada **AHP** (Analytic Hierarchy Process).



Fase 1: Estruturação	1. Definição de critérios de avaliação da alternativas 2. Definição de indicadores para cada critério 3. Definição de níveis de referência para cada critério
Fase 2: Avaliação	1. Comparação de cenários 2. Construção da matriz de julgamentos 3. Definição dos pesos dos critérios 4. Construção da matriz de opções regulatórias 5. Análise da consistência interna da matriz
Fase 3: Recomendação	1. Cálculo da pontuação de cada opção regulatória 2. Análise de sensibilidade dos pesos dos critérios 3. Ajuste dos pesos dos critérios 4. Identificação da opção regulatória mais adequada

COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

Na fase 2 da metodologia de análise multicritério, a equipe de AIR fez as ponderações entre os critérios, que foram analisados por pares para verificar a **viabilidade de cenários**, em que um critério atinge o seu nível máximo enquanto o outro critério estaria no nível mínimo

Essas ponderações foram realizadas na escala "igual importância", "moderadamente mais importante", "mais importante", "fortemente mais importante", "extremamente mais importante", para cada par de cenários, indicando a **importância relativa dos critérios**, resultando nos **pesos para cada critério**, conforme indicado abaixo.

id	*objetivo-fim*	*critério/indicador*	*pesos*
1	Coibir cobranças indevidas e potencialmente abusivas de sobre-estadia pelos transportadores e agentes intermediários	**Quantidade de denúncias sobre acobrança 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 acordoscom cancelamento de cobrança sobreo total de denúncias**	24,5%
7		**Custos regulatórios para o setor**	21,7%
8		**Custos administrativos para Antaq**	11,6%

id	*objetivo-fim*	*critério/indicador*	*pesos*
3	Aumentar a divulgação das normas da Agência	**Proporção de denúncias em relação à distribuição da segmentação demercado**	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 denúncia**	10,9%

COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

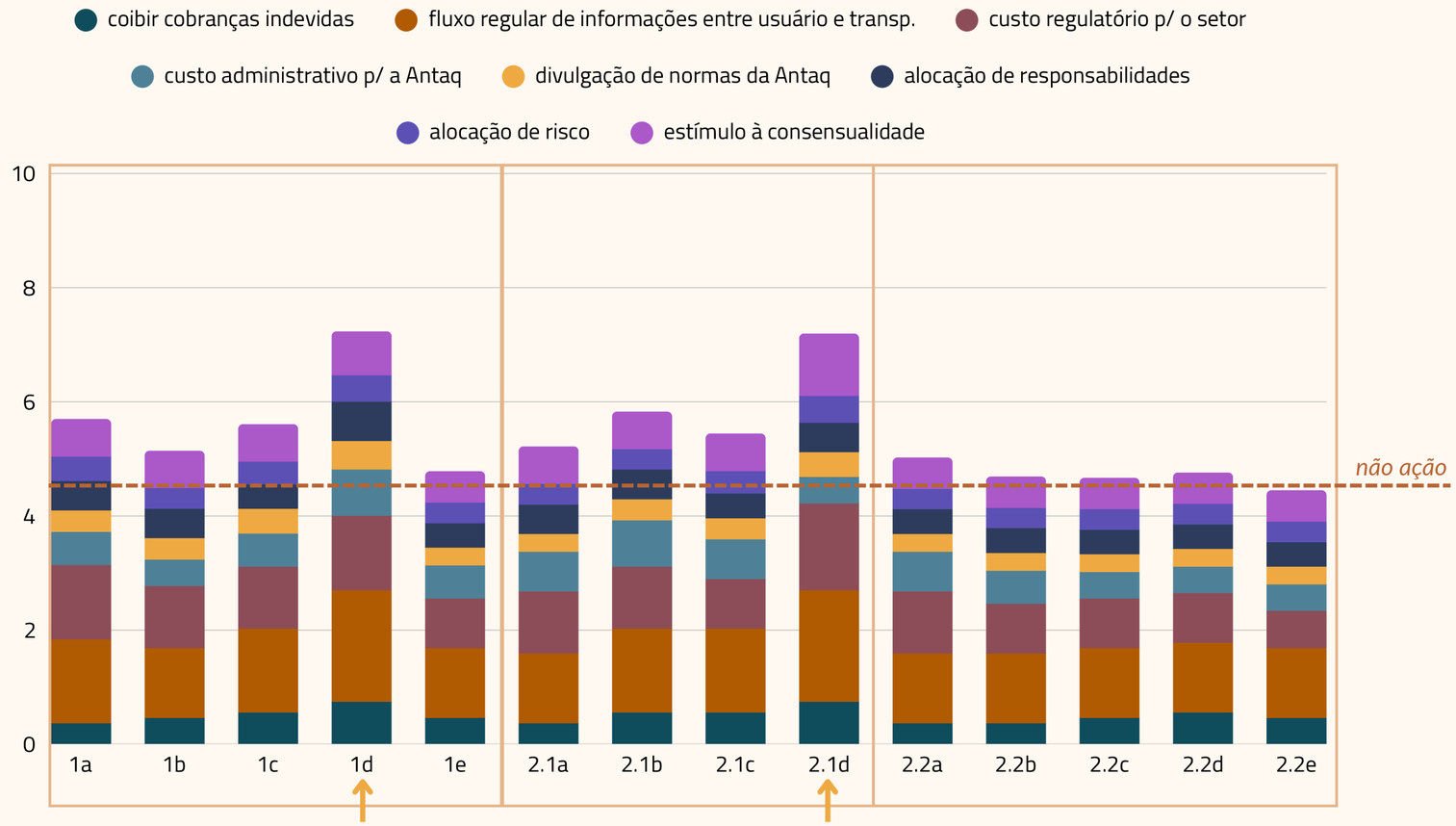
Na fase 3 da metodologia de análise multicritério, foi calculado o **resultado global de cada opção regulatória**, através do somatório da pontuação da opção em cada critério multiplicada pelo peso do respectivo critério.

Resultado Global

bloco 1: enforcement da norma				
orient. pedagógica.	*fisc. orien.*	*fisc orien. + plano mon.*	***rev. norma e tipificações***	*reg do free time*
5,7	5,14	5,61	**7,23**	4,78

bloco 2.1: disputas e contest.			
autorreg. orientada	*canais obrigatórios.*	*canais obrig. + padron.*	***sistema inst. Antaq***
5,22	5,83	5,44	**7,20**

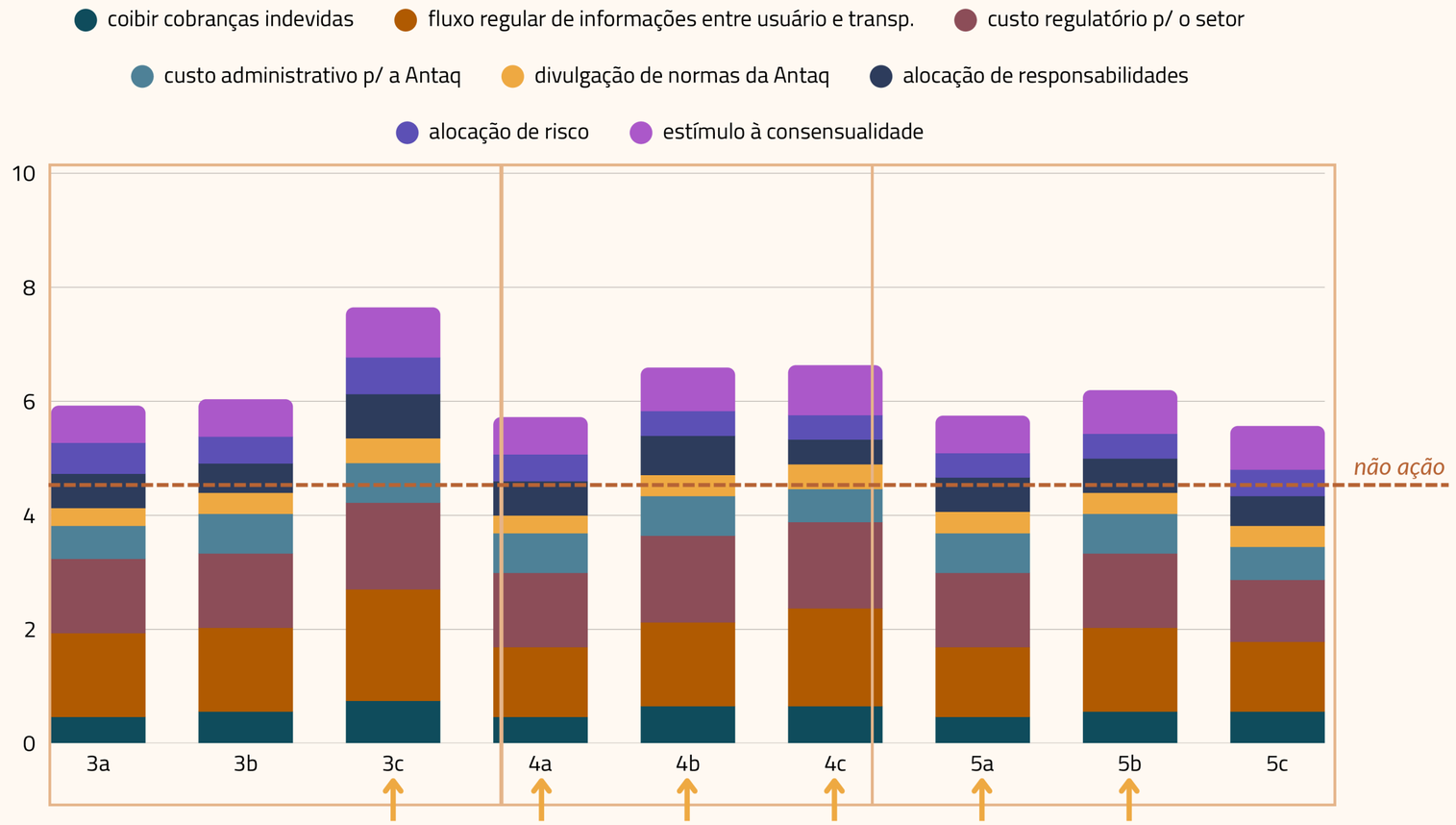
bloco 2.2: envio de informações				
transp. voluntária	*envio periódico*	*detalha. responsivo*	*critérios específicos*	*critérios genéricos*
5,02	4,69	4,67	4,76	4,45



COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

Na fase 3 da metodologia de análise multicritério, foi calculado o resultado global de cada opção regulatória, através do somatório da pontuação da opção em cada critério multiplicada pelo peso do respectivo critério.

Resultado Global			
	bloco 3: desbal. riscos		
	orientação interpret.	*diretrizes*	***matriz em norma***
	5,92	6,04	**7,65**
	bloco 4: desbal. segmentos		
	guia de transpar.	***uniform. em norma***	***critérios p/ nul. de cobr.***
	5,72	**6,59**	**6,63**
	bloco 5: assimetria de info		
	guia orientativo	***reg. do fluxo de info.***	*solução sistêmica*
	5,75	**6,20**	5,57



COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

Após utilização da metodologia AHP, foram escolhidas as seguintes opções para mitigar o problema regulatório:

	opções regulatórias
Bloco de Decisão 1: Enforcement da norma da Agência	1d **Revisão normativa e adição de tipificação de infrações**
Bloco de Decisão 2.1: Disputas e contestações	2.1d **Sistema institucional da ANTAQ para disputas com decisão vinculante/arbitragem regulada**
Bloco de Decisão 2.2: Envio de informações à Antaq	2.2 **Não ação**
Bloco de Decisão 3: Alocação de Risco	3c. **Definição de Matriz de Risco em norma**
Bloco de Decisão 4: Poder de mercado e agente-principal	4a. **Guia de transparência na cadeia de cobrança** 4b. **Uniformização em norma de termos da sobre-estadia** 4c. **Critérios para nulidade de cobranças**
Bloco de Decisão 5: Assimetria de informação	5a. **Guia orientativo de comunicação** 5b. **Regulação estrutural do fluxo de informações**

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de implementação

intervenção não normativa (guia orientativo) →

- **Guia único com o conteúdo sobre transparência na cadeia de cobrança (4a) e sobre comunicação entre transportador e usuário (5a) a ser elaborado pelas setoriais de regulação e fiscalização da Antaq**

- **Conteúdo essencial para tratar da transparência na cadeia de cobrança**
  - origem da cobrança de sobre-estadia;
  - os direitos e deveres dos usuários;
  - direitos e deveres dos transportadores marítimos e agentes intermediários;
  - quem pode realizar a cobrança da sobre-estadia;
  - quem define o valor da cobrança;.
  - quem assume responsabilidades e riscos da cobrança;
  - prazos para cobrança;
  - canais de contestação da cobrança;
  - cadeia de repasse, quando houver intermediação de agente intermediário.

- **Conteúdo essencial para mitigar a assimetria de informação entre transportador e usuário**
  - eventos que podem alterar o planejamento operacional dos transportadores;
  - eventos de disponibilidade e indisponibilidade de entrega/devoluções de contêineres;
  - prazos razoáveis para trocas de informações;
  - outros elementos que impactam a incidência da sobre-estadia.

- **Intervenções não normativas complementares ao Guia**
  - publicação de Perguntas Frequentes (FAQ) no site da ANTAQ;
  - realização de webinar com transportadores, agentes intermediários, terminais e usuários.

desenvolvimento de sistema para recebimento de disputas e contestações

internalização de interpretação normativa

ações normativas: definição de termos

ações normativas: matriz de risco, conteúdo mínimo dos contratos e nulidade de cobranças

ações normativas: fluxo de informação

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de implementação

intervenção não normativa (guia orientativo)

desenvolvimento de sistema para recebimento de disputas e contestações →

internalização de interpretação normativa

ações normativas: definição de termos

ações normativas: matriz de risco, conteúdo mínimo dos contratos e nulidade de cobranças

ações normativas: fluxo de informação

- **Planejamento específico que deverá envolver, de forma coordenada, áreas da ANTAQ responsáveis pela regulação, fiscalização e tecnologia da informação, contendo:**
  - unidades responsáveis;
  - etapas de desenvolvimento;
  - recursos humanos, tecnológicos e orçamentários;
  - riscos do projeto;
  - mecanismos de acompanhamento de desenvolvimento do sistema.
- **Conteúdo essencial para o desenvolvimento**
  - mapeamento do procedimento de apresentação, resposta, tentativa de solução consensual e eventual intervenção da Antaq;
  - definição dos perfis de acesso e das responsabilidades dos usuários, dos responsáveis pelas cobranças e das unidades da Antaq, bem como controle de acesso, assegurando a rastreabilidade dos acessos, das manifestações, das alterações e das decisões registradas;
  - estruturação de campos padronizados para identificação da cobrança e dos fundamentos da contestação, bem como apresentação, consulta e armazenamento das informações;
  - ferramenta de notificação eletrônica dos agentes envolvidos na cobrança;
  - ferramenta de registro de eventos decorrentes da negociação, como propostas de acordo, soluções consensuais, pedidos de intervenção da Antaq e encerramentos das controvérsias;
  - ferramenta de encaminhamento das informações às unidades competentes da Antaq, quando necessário;
  - cumprimento dos requisitos de segurança da informação, proteção de dados pessoais e sigilo comercial
  - filtragem de disputas e contestações com fundamentação insuficiente;
  - adoção de padrões de acessibilidade, clareza e facilidade de utilização do Sistema.
- **Materiais complementares ao sistema**
  - publicação de Perguntas Frequentes (FAQ) no site da ANTAQ;
  - manual de utilização e outros materiais de orientação aos agentes envolvidos.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de implementação

intervenção não normativa (guia orientativo)

desenvolvimento de sistema para recebimento de disputas e contestações

internalização de interpretação normativa →

ações normativas: definição de termos

ações normativas: matriz de risco, conteúdo mínimo dos contratos e nulidade de cobranças

ações normativas: fluxo de informação

- **Internalização dos entendimentos do Acórdão nº 521-2025-Antaq na Res. nº 62/2021, no Capítulo VI, inserindo de forma expressa que:**
  - a incidência da sobre-estadia ocorre somente quando a utilização do contêiner por período superior ao prazo de livre estadia decorre de interesse, opção ou culpa do usuário, ou de evento alocado ao risco da atividade desempenhada pelo usuário.
  - 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 alocadoao risco dessas partes;
  - 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 docontêiner, permanecendo suspensa até que o transportador disponibilize condição efetiva para o seu recebimento;
  - 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;
  - nos casos em que 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 desta resolução.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de implementação

intervenção não normativa (guia orientativo)

desenvolvimento de sistema para recebimento de disputas e contestações

internalização de interpretação normativa →

- **Internalização dos entendimentos do Acórdão nº 521-2025-Antaq na Res. nº 62/2021, não necessariamente no capítulo VI, esclarecendo:**
  - a ilegalidade da retenção de carga, podendo ocorrer apenas quando houver débitos referentes a frete ou avaria grossa, conforme preceitua o art.12 desta resolução.
  - a recusa de novos embarques em razão de inadimplência, consoante preconizado no art. 10, inciso V, desta resolução, não é aplicável a contratos em que já tenha ocorrido o início efetivo da prestação de serviço;
  - a empresa que atue no Brasil como mandatária de transportador NVOCC estrangeiro está sujeita aos ditames desta resolução, enquadrando-se no conceito de "agente intermediário";
  - é obrigação do agente intermediário, ao repassar a cobrança de sobre-estadia aos usuários, a apresentação dos valores efetivamente cobrados pelo transportador, conforme art. 3º, VII, e art. 8º, III desta resolução;
  - estabelecer penalidades para o descumprimento normativo.

ações normativas: definição de termos

ações normativas: matriz de risco, conteúdo mínimo dos contratos e nulidade de cobranças

ações normativas: fluxo de informação

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de implementação

intervenção não normativa (guia orientativo)

desenvolvimento de sistema para recebimento de disputas e contestações

internalização de interpretação normativa

ações normativas: definição de termos →

ações normativas: matriz de risco, conteúdo mínimo dos contratos e nulidade de cobranças

ações normativas: fluxo de informação

- **Definição de termos ainda não presentes na norma, como:**
  - conceitos de indisponibilidade operacional, de cobrança contestada e de inadimplência comprovada relacionada à sobre-estadia de contêineres, de cessação da indisponibilidade, condição efetiva de recebimento do contêiner, tentativa frustrada, entre outros necessários;
  - efeitos decorrentes dessa caracterização conceitual;
  - meios idôneos para comprovar a impossibilidade de entrega ou devolução do contêiner, como registros eletrônicos, avisos operacionais ou outros praticados pelo mercado;
  - preservação dos efeitos da contestação enquanto não houver decisão expressa e fundamentada;
  - impossibilidade de configurar como inadimplência a cobrança contestada perante a ANTAQ ou decorrentede risco atribuído ao transportador e à logística por ele indicada;
  - configuração de inadimplência quanto à parcela incontroversa, desde que líquida, certa, exigível e documentalmente comprovada;
  - afastamento da inadimplência quando reconhecida, total ou parcialmente, a improcedência da cobrança;
  - sancionar a recusa de nova reserva de praça fundada em inadimplência de sobre-estadia não devidamente comprovada;
  - estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de implementação

intervenção não normativa (guia orientativo)

desenvolvimento de sistema para recebimento de disputas e contestações

internalização de interpretação normativa

ações normativas: definição de termos

ações normativas: matriz de risco, conteúdo mínimo dos contratos e nulidade de cobranças →

ações normativas: fluxo de informação

- **Definição da matriz de responsabilidade e de riscors para equilibarar a sua alocação entre os agentes envolvidos na operação**
  - usuário responsável por riscos de sua esfera de atuação, de forma direta ou por atuação de terceiros por ele contratados, no planejamento e execução da logística terrestre, do desembaraço, da retirada, entrega e devolução do contêiner.
  - transportador e agentes por ele indicados responsáveis por riscos relacionados à programação do navio, à rolagem e ao booking, à indisponibilidade operacional para entrega ou devolução, a riscos operacionais decorrentes da sua atividade econômica.
  - vedação da cobrança quando o atraso decorrer de risco do transportador ou de terceiros por este contratado.
  - alocação os riscos decorrentes da ausência ou da intempestividade das comunicações necessárias à execução da operação aos respectivos responsáveis;
  - limitar a cobrança, nas situações de concorrência de riscos, ao período adicional comprovadamente decorrente de evento atribuído ao usuário;
  - sancionar a cobrança ou a exigência de sobre-estadia realizada em desacordo com a matriz de responsabilidades e riscos;
  - ajustar a previsão para penalidade por unidade de contêiner objeto da cobrança irregular;
  - estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de implementação

intervenção não normativa (guia orientativo)

desenvolvimento de sistema para recebimento de disputas e contestações

internalização de interpretação normativa

ações normativas: definição de termos

ações normativas: matriz de risco, conteúdo mínimo dos contratos e nulidade de cobranças →

ações normativas: fluxo de informação

- **Estabelecimento de conteúdo mínimo dos contratos de transporte, termos de devolução de contêiner, booking e comunicações entre transportador e usuário**
  - princípios aplicáveis aos contratos de transporte, aos termos de devolução de contêiner, às confirmações de reserva de praça e às comunicações entre os agentes;
  - obrigatoriedade de observar a alocação de riscos prevista na regulamentação;
  - preservação de direitos e deveres estabelecidos na Resolução nº 62/2021 e em outras normas que venham a ser editadas;
  - impedir que disposições contratuais afastem ou restrinjam direitos ou deveres de natureza cogente;
  - estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de implementação

intervenção não normativa (guia orientativo)

desenvolvimento de sistema para recebimento de disputas e contestações

internalização de interpretação normativa

ações normativas: definição de termos

ações normativas: matriz de risco, conteúdo mínimo dos contratos e nulidade de cobranças →

ações normativas: fluxo de informação

- **Critérios de transparência e nulidade**
  - exigência de cobrança materialmente devida;
  - clareza sobre a cadeia de repasses e identificação de todos os agentes intermediários envolvidos, discriminando os valores repassados até a cobrança final, quando houver;
  - proibição de cobrança agredada que impeça a identificação de sua origem, composição e demais elementos obrigatórios;
  - notificação do usuário desde o primeiro dia de incidência da sobre-estadia;
  - definição de requisitos para validade da cobrança.
  - vedação de exigência de pagamento antes da conclusão da operação, seja a devolução do conteinêr vazio ou entrega do conteinêr cheio;
  - nulidade das cobranças em desacordo com a norma e direito à restituição de valores pagos indevidamente;
  - limitação da nulidade da cobrança à parcela irregular quando for possível de separá-la de parcela regularmente constituída;
  - preservação do direito à restituição dos valores indevidamente pagos e o acesso às vias arbitral e judicial;
  - permitir a apuração das infrações administrativas relacionadas à emissão ou à exigência de pagamento da cobrança inválida;
  - estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de implementação

intervenção não normativa (guia orientativo)

desenvolvimento de sistema para recebimento de disputas e contestações

internalização de interpretação normativa

ações normativas: definição de termos

ações normativas: matriz de risco, conteúdo mínimo dos contratos e nulidade de cobranças

ações normativas: fluxo de informação →

- **Garantir informações tempestivas, confiáveis e rastreáveis**
  - estabelecimento de princípios para a troca de informações entre usuários, transportadores e intermediários;
  - assegurar a prestação e atualização tempestiva das informações, em prazo compatível com as providências necessárias a serem realizadas pelo destinatário dessas informações;
  - preservação da integridade das informações e do histórico de suas alterações;
  - disponibilização de informações em formato acessível, compreensível, armazenável e utilizável pelo destinatário;
  - comunicação ativa de mudanças que afetem prazos, agendamentos ou providências operacionais;
  - responsabilização de cada agente pelas informações sob sua gestão;
  - 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;
  - sancionar a ausência, a falta de atualização ou a comunicação intempestiva de informação relevante à execução do transporte;
  - estabelecer as penalidades para o descumprimento normativo.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Após a definição das opções de ação mais adequadas para a mitigação do problema regulatório, foram propostas estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

estratégias de fiscalização

novo sistema como instrumento de fiscalização proativa

uso de ferramentas de machine learning para produção de dados estruturados de disputas, valores, respostas, acordos e reincidências para alimentar a análise, o planejamento e a atividade fiscalizatória

realização de fiscalização temática sobre a cobrança de sobre-estadia em até 3 anos após implementação das medidas normativas

estratégias de monitoramento

monitoramento anual baseado em indicadores

acompanhamento de indicadores

- **Quantidade de denúncias procedentes sobre a cobrança de sobre-estadia;**
- **Percentual de denúncias procedentes ou acordos com cancelamento de cobrança em relação ao total de denúncias;**
- **Proporção de denúncias em relação à distribuição da segmentação de mercado;**
- **Quantidade de consultas regulatórias sobre regularidade da cobrança;**
- **Quantidade de consultas regulatórias sobre alocação de risco; e**
- **Percentual da quantidade de acordos pré-fiscalizatórios em relação ao total de denúncias.**

CONCLUSÕES

Em resumo, a AIR Preliminar sintetizou as discussões e análises preliminares realizadas acerca do tema, e concluiu pela indicação de ações para mitigar o problema regulatório.

TEMA	**Tema 2.6 da Agenda Regulatória Antaq 2025-2028** **Sobre-estadia de contêiner - Resolução Antaq nº 62/2021**
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.**
AÇÕES INDICADAS	1. **Revisão normativa e adição de tipificação de infrações** 2. **Sistema institucional da ANTAQ para disputas com decisão vinculante/arbitragem regulada** 3. **Definição de Matriz de Risco em norma** 4. **Guia orientativo de transparência na cadeia de cobrança e de comunicação entre agentes do mercado** 5. **Uniformização em norma de termos da sobre-estadia** 6. **Critérios para nulidade de cobranças** 7. **Regulação estrutural do fluxo de informações**

EQUIPE TÉCNICA

Gerência de Regulação da Navegação (GRN)

AGENDA REGULATÓRIA 2025 2028

ANTAQ
Agência Nacional de Transportes Aquaviários