

Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Análise e apuração de possíveis
abusividades relacionadas com
cobrança de THC de usuários



República Federativa do Brasil
Jair Bolsonaro
Presidente da República

Ministério da Infraestrutura
Tarcísio Gomes de Freitas
Ministro da Infraestrutura

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ

Diretoria Colegiada

Eduardo Nery
Diretor-Geral

Adalberto Tokarski
Diretor

Flávia Moraes Takafashi
Diretora



©2021 – ANTAQ

SEPN Quadra 514, Conjunto "E", Edifício ANTAQ, SDS, 3º andar, 55 61 20296764

CEP: 70760-545, Brasília – DF

sds@antag.gov.br

gde@antag.gov.br

Permitida a reprodução parcial sem fins lucrativos, por qualquer meio, se citada a fonte.

Equipe técnica:

Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS)

José Renato Ribas Fialho – Superintendente

Gerência de Desenvolvimento e Estudos (GDE)

José Gonçalves Moreira Neto – Gerente

Especialistas em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários:

Arthur Felipe de Menezes Il Pak

Carlos Eduardo Pini Leitão

Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

Marcos Gomes Coelho

Diagramação: José Antonio Machado do Nascimento

A265a

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Brasil).

Análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários / Agência Nacional de Transportes Aquaviários. --Brasília: ANTAQ, 2021.

78p.:il.

1. Regulação. 2. THC. 3. Transportadores marítimos. 4. Logísticos. I. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Brasil). II. Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS). III. Gerência de Desenvolvimento e Estudos (GDE).

CDD: 387.5

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários

**Brasília
2021**

SUMÁRIO

RESUMO	06
1. INTRODUÇÃO	08
1.1 Formulação do problema	09
1.2 Histórico do tema na ANTAQ	12
1.2.1 Estudo comparativo dos valores de THC no Brasil e no mundo	15
2. METODOLOGIA	17
2.1 Metodologia procedimental	17
2.2 Metodologia analítica	18
3. REVISÃO DE LITERATURA	19
3.1 Experiência internacional	19
3.1.1 Estados Unidos da América	21
3.1.1.1 Perguntas, comentários e respostas na NOI	22
3.1.1.2 Propostas de ação, preocupações gerais e demais respostas	28
3.1.1.3 Discussão e conclusões da FMC	30
3.1.2 República Popular da China	35
3.1.3 República da Índia	40
3.1.4 Outros países ou regiões	45
3.2 Normativos de transporte e movimentação de contêineres da ANTAQ e suas atualizações	45
3.3 O tema na agenda regulatória da ANTAQ	56
4. LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES	57
4.1 Obtenção dos dados quantitativos	57
4.2 Obtenção dos dados qualitativos	59
5. ANÁLISE DE INFORMAÇÕES	60
5.1 Análise quantitativa dos dados de terminais	60

5.2 Análise qualitativa das informações das entidades representativas de usuários	63
5.3 Audiência pública nº 11/2021	65
5.4 Considerações sobre os resultados encontrados	71
6. CONCLUSÕES	76
7. REFERÊNCIAS	82
8. APÊNDICE	
8.1 Instrumento de coleta de dados	85

RESUMO

Este estudo elaborado pela GDE/SDS com o propósito de subsidiar a GRM/SRG no desenvolvimento do tema regulatório do Eixo 3.1 da Agenda Regulatória biênio 2020/2021, aprovada pela Resolução nº 7.754-ANTAQ, de 07/05/2020, consta da Agenda Plurianual de Estudos - 2021/2024 identificado como P1, com o escopo “Sistematizar mecanismo de análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários, por parte dos armadores que atracam em instalações portuárias brasileiras”, tendo como objetivo verificar possíveis abusividades praticadas em relação aos valores de THC dispendidos pelos usuários e os valores pagos pelos armadores aos operadores portuários brasileiros.

Nesse contexto, o tema da abusividade exsurge nos estudos e normas reguladoras da ANTAQ, a exemplo do art. 5º da Resolução Normativa nº 18-ANTAQ, de 21 de dezembro de 2017¹, como prática a ser evitada que deriva da posição dominante dos transportadores marítimos e agentes intermediários nas operações da navegação de longo curso e cabotagem vitais para o comércio internacional.

Apesar dos avanços regulatórios introduzidos pela RN-18, há contestação e judicialização quanto a cobranças efetuadas por armadores no transporte marítimo de contêineres, o que tem suscitado estudos e análises de cunho regulatório, tais como os relatados no Processo nº [50300.010899/2020-14](#), que objetiva “desenvolver metodologia para determinar abusividade na cobrança de sobre-estadia de contêineres”; no Processo nº [50300.010900/2020-19](#), que objetiva “aprimorar a transparência na cobrança de valores extrafrete e sobretaxas do transporte marítimo”; no Processo nº [50300.002265/2019-54](#), que estabeleceu premissas para cobranças de preços, fretes, taxas e sobretaxas e deu origem à Resolução nº 7.586-ANTAQ, de 27 de fevereiro de 2020², e finalmente e não menos importante, no Processo nº [50300.002251/2019-31](#), com o fito de equacionar possíveis abusividades praticadas em relação aos valores de THC.

O estudo orienta-se por determinação do TCU à ANTAQ no sentido de coibir supostos abusos associados à cobrança da THC sem comprovação do caráter de ressarcimento expressamente atribuído pela Agência à THC – atualmente no art. 3º da Resolução

¹ Art. 5º Os transportadores marítimos e os agentes intermediários devem abster-se de práticas lesivas à ordem econômica por meio de atos sob qualquer forma manifestados, independentemente de culpa, que tenham por objeto ou possam produzir os efeitos, ainda que não alcançados, de limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa, aumentar arbitrariamente os lucros, ou exercer de forma abusiva posição dominante.

² SEI nº [0978959](#).

Normativa nº 34-ANTAQ, de 19 de agosto de 2019, assegurando que o valor dispendido pelos usuários corresponda efetivamente ao que foi pago pelos armadores aos operadores portuários a título de ressarcimento das despesas incorridas na prestação dos serviços de movimentação de cargas entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre o transportador marítimo, ou seu representante, e instalação portuária ou operador portuário, no caso da exportação, ou entre o costado da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário no caso da importação.

Este estudo analisa a consistência do caráter ressarcitório da THC do ponto de vista fático (econômico e operacional) afastando toda interpretação técnica ou jurídica do enunciado do art. 3º da RN nº 34-ANTAQ, de 2019, que possa sugerir a imputação à Agência do dever de tutelar as relações comerciais e econômicas entabuladas entre importadores e exportadores, *a contrario sensu* fixando o entendimento sustentado em documentos lavrados pela setorial de Regulação³, de que lhe cabe tão somente conferir uma orientação e uma sinalização clara de que os valores praticados não de ter uma correspondência com níveis de eficiência.

Segundo a ótica do problema regulatório que demandou a realização deste estudo, suas ações voltam-se para o levantamento e análise de informações junto a terminais portuários e aquelas descritivas do tratamento aplicado em outros países ao problema regulatório em questão, por meio de fontes bibliográficas oficiais emitidas por entidades reguladoras estrangeiras, apontando abordagens e possibilidades de ação já testadas na regulação da THC.

³ Parecer Técnico nº 00001-2016-GRM-GRP-SRG (SEI nº [0100452](#)); Nota Técnica nº 130/2020/GRM/SRG (SEI nº [1133213](#)).

1. INTRODUÇÃO

A Taxa de Movimentação no Terminal, mais conhecida como THC – *Terminal Handling Charge*, desenvolveu-se historicamente após o estabelecimento da containerização no transporte marítimo internacional, na década de 1950. O surgimento da THC na prática comercial marítima mundial se deveu ao rearranjo comercial e operacional advindo dessa evolução tecnológica da unitização de cargas e a consequente necessidade de se redefinir a matriz de responsabilidades pela movimentação, armazenagem, embarque e desembarque da carga entre estivador, operador-instalação portuária, embarcador-consignatário, e transportador marítimo.

Mercê da competência inscrita no art. 27, IV, da lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a ANTAQ estabelece parâmetros regulatórios para a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres, inclusive a THC, por meio da Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 19 de agosto de 2019⁴.

De acordo com a RN nº 34-ANTAQ, cesta de serviços (*box rate*) é o preço cobrado pelo serviço de movimentação das cargas entre o portão do terminal portuário e o porão da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre o transportador marítimo, ou seu representante, e a instalação portuária ou o operador portuário, no caso da exportação; ou entre o porão da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário, no caso da importação (art. 2º, III), e taxa de movimentação no terminal - THC é o preço cobrado pelos serviços de movimentação de cargas entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre o transportador marítimo, ou seu representante, e instalação portuária ou operador portuário, no caso da exportação, ou entre o costado da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário no caso da importação (art. 2º, X).

Os serviços contemplados na *box rate* são realizados pela instalação portuária ou pelo operador portuário, na condição de contratado do transportador marítimo, mediante remuneração livremente negociada, estabelecida em contrato de prestação de serviço. Conforme o artigo 3º da RN nº 34-ANTAQ, a THC poderá ser cobrada pelo transportador marítimo, diretamente do exportador, importador ou consignatário, conforme o caso, a título de ressarcimento das despesas discriminadas no inciso X do artigo 2º assumidas com a movimentação das cargas e pagas à instalação portuária ou ao operador portuário.

⁴ SEI nº [0835592](#), DOU de 21/08/2019, Seção 1, p. 49-50.

Este relatório versa sobre o estudo, identificado como P1 na Agenda Plurianual de Estudos 2021-2024⁵, que consiste em sistematizar mecanismo de análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários, por parte dos armadores que atracam em instalações portuárias brasileiras, elaborado no âmbito da Gerência de Desenvolvimento e Estudos - GDE/SDS com vistas a subsidiar a Gerência de Regulação da Navegação Marítima - GRM/SRG no desenvolvimento do tema regulatório do Eixo 3.1 da Agenda Regulatória biênio 2020/2021, aprovada pela Resolução nº 7.754-ANTAQ, de 12 de maio de 2020⁶, com o fito de verificar possíveis abusividades praticadas em relação aos valores de THC dispendidos pelos usuários e os valores pagos pelos armadores aos operadores portuários brasileiros, objeto do Processo nº [50300.002251/2019-31](#).

O escopo do estudo desenvolveu-se para (i) investigar a consistência do caráter de ressarcimento, por parte dos transportadores marítimos, das despesas portuárias incorridas pelos usuários nas operações portuárias descritas na Resolução Normativa nº 34, de 19/08/2019, por meio de dados declarados no sistema Mercante dos valores pagos aos armadores a título de THC, informações de contratos entre armadores e terminais portuários e notas fiscais de serviços emitidas pelos terminais portuários em face de armadores a título de *box rate*; (ii) mapear o tratamento aplicado em outros países ao problema regulatório em análise, em especial o caráter ressarcitório, por meio, preferencialmente, de fontes bibliográficas oficiais emitidas por entidades reguladoras estrangeiras, apontando abordagens e possibilidades de ação já testadas na regulação da THC que subsidiarão eventual análise no Direito comparado.

1.1 Formulação do problema

O caráter "ressarcitório" presente na origem comercial da THC ao redor do mundo, no final do século XX, tem gerado intensas discussões entre representantes de interesses de cargas e armadores. Tais discussões desgastaram-se improdutivamente ao longo dos anos devido ao valor representativo da THC no custo logístico, bem como, devido a peculiaridades do atual arranjo comercial e operacional adotado que dificulta a transparência quanto ao valor repassado por armadores a instalações portuárias/operadores portuários, se na exata medida, ou não, dos preços pagos por embarcadores/consignatários aos armadores, a título de THC.

⁵ SEI nº [1357445](#).

⁶ SEI nº [1035129](#), DOU de 13/05/2020, Seção 1, p. 58.

No Brasil, a RN nº 34-ANTAQ "Norma que estabelece parâmetros regulatórios a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes nas instalações portuárias", regula a THC e, em seu art. 3º, expressamente declara o caráter de ressarcimento do instituto:

Art. 3º A Taxa de Movimentação no Terminal (*Terminal Handling Charge* - THC) poderá ser cobrada pelo transportador marítimo, diretamente do exportador, importador ou consignatário, conforme o caso, **a título de ressarcimento** das despesas discriminadas no inciso X do art. 2º, assumidas com a movimentação das cargas e pagas à instalação portuária ou ao operador portuário.

De forma a dar cumprimento à determinação do item 9.3.2 do Acórdão nº 923/2019-Plenário, equipe técnica conjunta da GRP e GRM desenvolveu um projeto piloto para análise comparativa numa amostra de cinco terminais portuários, a partir dos dados declarados no sistema Mercante dos valores pagos pelos usuários aos armadores a título de THC e, a partir de notas fiscais dos valores pagos pelos armadores a título de *box rate* (cesta de serviços) aos terminais.

Conforme está reportado no Relatório Técnico nº 5/2019/GRP/SRG⁷, o exame dessa matéria em sede de projeto piloto desenvolveu-se com base em informações obtidas junto às instalações da Santos Brasil, no porto de Santos, TCP - Terminal de Contêineres de Paranaguá, Tecon Salvador e Tecon Rio Grande, cuja análise resultou na conclusão apresentada no Relatório Técnico nº 2/2019/GRM/SGR⁸.

A análise realizada apresentou resultados díspares entre os terminais que efetivamente atenderam à solicitação de informações pela ANTAQ, expressos na conclusão do Relatório Técnico nº 5/2019/GRP/SGR atinente ao projeto piloto, de que não se constatou verossimilhança nos resultados obtidos para o sobrepreço (*spread*) dos valores da THC dos armadores e dos terminais, provavelmente, pelo fato de os dados informados nas notas fiscais dos terminais englobarem serviços que constam da *box rate* e os dados do sistema Mercante englobarem a THC, bem assim devido à diferença entre o que cada fonte de informação leva em consideração sobre quais serviços estão computados, inclusive se considera a movimentação vertical ou apenas a horizontal.

⁷ SEI nº [0864938](#).

⁸ SEI nº [0748982](#).

Paralelamente, equipe técnica da UREFL/SFC, em ação fiscalizadora consubstanciada no Relatório de Fiscalização da Navegação Marítima FIMA nº 24/2019/UREFL/SFC⁹, visando a apurar denúncia de suposta cobrança/repassse indevido a título de THC, realizou análise comparativa de seis contêineres listados na denúncia, embarcados/desembarcados em um terminal portuário, também a partir de notas fiscais emitidas pelos terminais portuários contra os armadores, representativas dos valores de *box rate*, e, em lugar de dados do Mercante, similarmente foram utilizadas faturas cobradas pelo armador ao usuário a título de THC. Concluiu-se que o *spread* médio para os seis contêineres sob análise foi de 40,84%.

Em resumo, o projeto piloto e a ação fiscalizatória que analisaram a comprovação do ressarcimento das despesas portuárias que compõem a THC nas exatas despesas incorridas nas operações portuárias descritas na Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 19/08/2019, esbarraram nas seguintes limitações/dificuldades:

- I) imprecisão na comparação entre *box rate* e THC;
- II) restrição no acesso a dados considerados confidenciais/sigilosos por parte do terminal portuário e do agente marítimo;
- III) ausência de padronização dos dados recebidos pelos terminais;
e
- IV) necessidade de automatização no tratamento dos dados.

Ademais, além das questões de natureza regulatória acima desenvolvidas, dando sequência à contextualização do problema, a Nota Técnica nº 130/2020/GRM/SRG, referente à caracterização e instrução inicial do projeto e que deu ensejo à Tomada de Subsídios nº 05/2020/SRG-ANTAQ¹⁰, por determinação do Acórdão nº 101-2020-ANTAQ¹¹, incluiu no escopo do tema a discussão técnica da retirada da THC dos conhecimentos de embarque (B/L), configurando matéria eminentemente tributária, com efeitos sobre os custos finais de THC arcados pelos usuários.

⁹ SEI nº [0821644](#).

¹⁰ SEI nº [1201467](#) e nº [1201470](#).

¹¹ SEI nº [1103040](#).

1.2 Histórico do tema na ANTAQ

Situa-se a origem deste Estudo em análises, decisões e encaminhamentos encadeados no Processo nº [50300.006565/2016-60](#)¹², instaurado para autuação de comunicação do Tribunal de Contas da União - TCU à ANTAQ, formalizada no Ofício 0340/2016-TCU/SeinfraHidroFerrovia, de 10/06/2016¹³, referido ao Processo TC 004.662/2014-8, que, consoante o Acórdão nº 1.439/2016-TCU-Plenário, de 01/06/2016, a Corte de Contas da União, “ao apreciar a denúncia, com solicitação de medida cautelar, acerca das seguintes irregularidades: (i) aumento abusivo, sem homologação pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), das tarifas praticadas no arrendamento portuário [...]; (ii) cobrança da tarifa *Terminal Handling Charge* (THC) sem comprovação de seu caráter de ressarcimento; e (iii) omissão da Antaq na fiscalização e na regulação da atuação dos armadores estrangeiros, decidiu:

9.1. conhecer da (...) denúncia e considerá-la procedente;

(...)

9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que:

(...)

9.3.2. nos termos do art. 170, incisos I e V, da Constituição Federal, c/c art. 3º da Resolução 2.389/2012 e no exercício de seu poder regulamentar e fiscalizatório, expeça orientação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para assegurar que a THC só seja paga ao armador mediante comprovação dos custos efetivamente incorridos pelo operador portuário, observada a necessária compatibilidade entre receitas previstas para essa atividade no contrato de concessão, até a entrada em vigor de novo regulamento;

9.3.3. em obediência ao princípio da publicidade, regule a atuação de todos os concessionários e arrendatários, de forma a exigir a necessária divulgação, aos usuários, da composição dos custos da THC e de todos os itens da Cesta de Serviços, incluída nessa

¹² SEI nº [50300.006565/2016-60](#).

¹³ SEI nº [0091547](#).

regulamentação a descrição, por meio de normativo próprio, de todos os serviços cobertos, e informe ao Tribunal acerca do cumprimento desta determinação no prazo de 90 (noventa) dias;

(...)

9.3.6. em 180 (cento e oitenta) dias, realize estudos, inclusive comparativos com portos estrangeiros, para atestar a modicidade tarifária nas THCs cobradas dos usuários brasileiros, nos termos do art. 27, inciso II, da Lei 10.233/2001, de forma a permitir o estabelecimento de teto para esses serviços portuários;

(...)

Por meio do Parecer Técnico nº 00001-2016-GRM-GRP-SRG, as setoriais técnicas da Superintendência de Regulação afetas ao transporte marítimo – GRM e Gerência de Regulação Portuária - GRP – no que tange à navegação e às operações portuárias analisaram o Acórdão nº 1.439/2016 - TCU e teceram argumentação em prol da revisão e exclusão dos seus itens 9.3.2 e 9.3.6, com a ressalva, atinente ao item 9.3.3, pela necessidade de sua reforma parcial, “para que seja afastado o dever de publicação de informação sobre os custos, na medida em que tal expediente provocaria efeitos deletérios aos consumidores, aos usuários e às relações de mercado e de concorrência”.

Os votos do Ministro Benjamin Zymler ao apreciar os pedidos de reexame do Acórdão nº 1.439/2016-TCU-Plenário, apresentados pela ANTAQ e também pelo Centro Nacional de Navegação Transatlântica - Centronave, consubstanciaram-se em determinações do Acórdão nº 923/2019 - TCU - Plenário¹⁴ à ANTAQ de, entre outras, apresentar à Corte de Contas plano de ação detalhado com o objetivo de coibir abusos e, “em especial, garantir o respeito ao caráter de ressarcimento expressamente atribuído pela Agência à THC, assegurando que o valor dispendido pelos usuários corresponda efetivamente ao que foi pago pelos armadores aos operadores portuários”, bem assim que realize estudos, inclusive comparativos com portos estrangeiros, para atestar a modicidade tarifária nas THC cobradas dos usuários brasileiros, nos termos do art. 27, inciso II, da Lei nº 10.233, de 2001, “de forma a permitir o estabelecimento de teto para esses serviços portuários”.

Os procedimentos técnicos suscitados pelos Acórdãos TCU - Plenário nº 1.439/2016 e nº 923/2019, assentados na Nota Técnica nº 130/2020/GRM/SRG, desenvolvem análises e

¹⁴ SEI nº [0760652](#).

conceitos à luz dos contextos fático (econômico e operacional) e jurídico (legal e contratual) reveladores de que a interpretação técnica a ser empregada ao caráter ressarcitório da THC, nos termos do art. 3º da Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 17 de agosto de 2019, que revogou a Resolução nº 2.389-ANTAQ, de 2012, adrede expostos no Parecer Técnico nº 00001-2016-GRM-GRP-SRG, não imputa à Agência o dever de tutelar as relações comerciais e econômicas entabuladas entre importadores e exportadores, mas tão somente conferir uma orientação e uma sinalização clara de que os valores praticados não de ter uma correspondência com níveis de eficiência.

Não obstante essa interpretação, a nova redação do Acórdão nº 1.439/2016 dada aos itens 9.3.2 e 9.3.3, contida no Acórdão nº 923/2019, mantém a exigência de garantia do caráter ressarcitório da cobrança da THC, ao determinar que a ANTAQ:

9.3.2. em um prazo de 60 dias, apresente a esta Corte de Contas um plano de ação detalhado com o objetivo de coibir abusos e, em especial, garantir o respeito ao caráter de ressarcimento expressamente atribuído pela agência reguladora à THC, assegurando que o valor dispendido pelos usuários corresponda efetivamente ao que foi pago pelos armadores aos operadores portuários;

9.3.3. em um prazo de 60 dias, informe a este Tribunal os resultados obtidos em decorrência das fiscalizações empreendidas após a edição da Resolução Normativa Antaq 18/2017, no que concerne à detecção e apuração de eventuais abusos praticados pelos armadores, informando se foram efetivamente aplicadas sanções;

(...)

Enfatize-se, ainda, que além disso, o TCU determinou a realização de estudo para atestar a modicidade tarifária da THC cobrada dos usuários brasileiros, conforme item 9.3.11 do Acórdão nº 923/2019-Plenário.

As ações no âmbito da ANTAQ desencadeadas pela comunicação do TCU no que tange ao caráter de ressarcimento atribuído pela Agência na RN nº 34-ANTAQ, de 2019, tiveram provimento no Processo nº [50300.002251/2019-31](#)¹⁵, conforme se verá adiante, para o

¹⁵ SEI nº [50300.002251/2019-31](#).

qual afluíu a análise de denúncias de usuários, como aquela encaminhada entre demandas do setor exportador orizícola, de regulação do transporte aquaviário, formuladas pela Associação Brasileira da Indústria do Arroz - Abiarroz¹⁶, autuada no Processo nº 50300.000052/2019-98¹⁷, de que “os usuários não têm recebido dos armadores as comprovações de ressarcimento determinadas pela ANTAQ, em claro descumprimento à Resolução nº 2.389/2012 [revogada pela Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 17/08/2019], [e] prejuízo aos usuários e ao erário, potencialmente”.

1.2.1 Estudo comparativo dos valores de THC no Brasil e no mundo

Em 2019 a ANTAQ desenvolveu o “Estudo Comparativo dos Valores de THC (*Terminal Handling Charge* ou Taxa de Movimentação no Terminal) nos Terminais de Contêineres no Brasil e no Mundo”¹⁸ em atendimento à determinação do TCU constante do item 9.3.11 do Acórdão nº 1.439/2016, com redação dada pelo Acórdão 923/2019 que objetivou aferir a modicidade das THCs no Brasil pela via comparativa a portos estrangeiros.

Preliminarmente, em sede preparatória, o estudo tentou definir quais serviços comporiam a THC na prática comercial de portos estrangeiros. Enviou-se instrumento de coleta de dados¹⁹ contendo a descrição de uma série de atividades para que o Porto de Le Havre, na França categorizasse-as em THC ou *box rate*. Em resposta, representante do Departamento de Consultoria Portuária Internacional e de Treinamento do Porto de Le Havre afirmou que obteve resposta de um dos operadores portuários, atuantes no porto, informando não ser possível preencher o instrumento de coleta por razões de confidencialidade e, também, pela frequente desconexão entre THC e taxas de movimentação no terminal. Informou ainda que tarifas de movimentação (*handling fees*) integram a composição da THC, ou seja, elas são apenas parte da THC. Por fim, concluiu que THCs são um pacote de preços pactuados entre usuário e armador²⁰.

¹⁶ SEI nº [0696856](#).

¹⁷ SEI nº [50300.000052/2019-98](#).

¹⁸ SEI nº [0925863](#). Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/>. Acesso em: ago. 2021.

¹⁹ Instrumento de coleta de dados semelhante ao Box 1 (*CENSA and ESC constituent elements of the gate-to-hold terminal operation for a full container - 1989*) mencionado na Nota 4 (*Detail of the activities on the landside*) do Artigo *Port Tariffs and THCs the Perpetual Controversy*. Disponível em: https://www.portstrategy.com/news101/administration/finance-and-investment/port_tariffs_and_thcs_the_perpetual_controversy. Acesso em: 15 set. 2021.

²⁰ De acordo com os contratos de transporte, a totalidade ou parte dos custos de movimentação incidentes no navio para o carregamento ou descarregamento da mercadoria lhe são ressarcidas pelo embarcador. Esta “contribuição” da carga para cobertura das despesas de movimentação assume mais frequentemente uma forma de preço acordado antecipadamente (fixado pelo armador), denominado THC para os contêineres (...). Parte dos custos de movimentação, contudo, ficam integralmente a cargo do navio, como, por exemplo, os custos de carregamento ou de descarregamento dos contêineres vazios.

O estudo adotou, então, como premissa básica necessária para fins de comparabilidade de valores de THC nos terminais de contêineres no Brasil e no mundo, que as THCs teriam uma composição homogênea em todo o mundo. A partir daí, foram obtidos empiricamente preços de THC através dos sítios eletrônicos de armadores e, por meio de análise com o concurso de ferramentas de estatística descritiva de dados compararam-se os preços de THC nos portos brasileiros e portos no mundo.

A verificação de que os dados contidos do sistema Mercante da THC informada pelos agentes marítimos/armadores quanto aos preços efetivamente pagos por usuários coincidem com o valor divulgado nos sítios eletrônicos dos armadores pesquisados em aproximadamente 71% dos registros considerados no estudo, ensejou como conclusão valiosa para nortear as análises deste estudo que os valores divulgados publicamente se traduzem numa *proxy* adequada dos preços de mercado de THC, ao menos nos portos brasileiros.

Os resultados obtidos indicam que os preços de THC no Brasil são frequentemente menores quando comparados à mediana da América Latina, Europa e América do Norte; em relação a contêineres refrigerados, são menores comparados às demais regiões do mundo, em especial para contêineres refrigerados de 40 pés.

Pela análise porto a porto, foi possível perceber que para o principal complexo portuário brasileiro na movimentação de contêineres, Santos, os transportadores marítimos informam valores de THC sistematicamente inferiores a outros portos do mundo, tais como Buenos Aires, Roterdã, Antuérpia, Hamburgo, Singapura e Hong Kong.

A partir dos dados compilados pelo estudo aqui comentado e tendo como premissa validada que os preços cobrados no Brasil se aproximam dos valores informados publicamente pelos armadores, inferiu-se que a THC não se constitui em impedância para o comércio exterior brasileiro pela via marítima.

No entanto, importante salientar que não era escopo do referido estudo a verificação do *spread*, ou sobrepreço, entre os valores cobrados dos transportadores marítimos pelos terminais portuários *vis-à-vis* os valores repassados aos embarcadores/consignatários. O fato dos valores de THC divulgados pelos transportadores marítimos para portos brasileiros estarem em linha com outros terminais portuários internacionais não implica,

Fonte: Les Coûts de Passage Portuaire des Navires Porte-Conteneurs Utilisés sur les Lignes Régulières entre l'Europe et l'Extrême-Orient. BERGANO, Charles. Notes de Synthèse du Ses. Juillet Août. 2002.

necessariamente, o cumprimento do caráter ressarcitório atribuído, normativamente, à THC, aspecto que será explorado ao longo deste estudo.

2. METODOLOGIA

2.1 Metodologia procedimental

Considerando os objetivos estipulados, propôs-se uma pesquisa exploratória, por meio do levantamento de informações a respeito do tratamento regulatório à THC em outros países, dando-se prioridade na análise do tratamento regulatório dos Estados Unidos, China e Índia, considerando a disponibilidade de informações. Visou-se, com isso, a mapear o tratamento aplicado em outros países ao problema regulatório em análise, apontando abordagens e possibilidades de ação já testadas.

Nesse sentido, a metodologia procedimental escolhida é a da pesquisa bibliográfica, prioritariamente fontes de dados primárias, levantando-se informações acerca do tema a partir de diferentes materiais bibliográficos já publicados, com ênfase em fontes oficiais emitidas por entidades reguladoras estrangeiras, e, também, utilizando-se a metodologia da pesquisa de campo para a comparação quantitativa entre THC paga por usuário e THC repassada pelo transportador marítimo à instalação/operador portuário, por meio da:

- a) coleta e tabulação de dados solicitados aos terminais portuários da amostra, via ofício, para que especifiquem os respectivos serviços e os preços que compõem a *box rate* em um caso concreto amostral, de forma a possibilitar o destaque do valor exato da THC do universo da *box rate* contratual constante de nota fiscal emitida pelo terminal e fundamentada em contrato de *box rate*.
- b) coleta e tabulação de dados de preços de THC efetivamente pagos por usuários a transportadores marítimos nos terminais portuários da amostra, por meio do sistema Mercante.

Após a coleta e tabulação, os dados são analisados comparativamente por meio de ferramentas da estatística descritiva.

A seleção amostral assemelha-se à do projeto piloto, consubstanciado no Relatório Técnico nº 5/2019/GRP/SRG, optando-se pela escolha de atracações ocorridas no mês de março

do ano de 2018 nos seguintes terminais em razão do conjunto de dados já coletados por aquele projeto:

Terminal de Contêineres de Paranaguá - TCP, PR;

Terminal de Contêineres - Tecon Salvador, BA;

Terminal de Contêineres - Tecon Rio Grande, RS; e

Terminal de Contêineres - Santos Brasil, SP.

Por outro lado, neste projeto, optou-se por excluir da amostra terminal selecionado em sede de projeto piloto que não tenha enviado os dados solicitados. Assim, a partir de extrato da amostra, estatisticamente não representativa do universo, pretendeu-se desenvolver metodologia baseada em estudo de caso que viabilize a aferição do caráter ressarcitório, que possa ser generalizada no futuro, por meio de sondagens sistemáticas.

Por fim, é importante ressaltar que a sistematização do procedimento encerra possíveis limitações no acesso a dados por alegações de sigilo e confidencialidade por parte de armadores e terminais portuários; bem como restrições na padronização de dados recebidos por terminais e a automatização no tratamento dos dados que garantam a replicabilidade, a curto prazo, da metodologia de sistematização, análise e apuração do caráter de ressarcimento das despesas portuárias que compõem a THC.

2.2 Metodologia analítica

Optou-se pela elaboração de uma abordagem de estudo de caso exploratório, a fim de atender aos objetivos definidos.

Preliminarmente, procedeu-se à coleta e tabulação de dados de preços de THC (*Terminal Handling Charge*) efetivamente pagos pelos usuários a transportadores marítimos em terminais brasileiros de contêiner. Esta ação foi possível visto que a ANTAQ tem acesso aos referidos valores, por meio do sistema Mercante.

Em seguida, solicitou-se, por meio de expedientes oficiais aos responsáveis pelos terminais, o encaminhamento de notas fiscais nos casos em que a ANTAQ já não as detivesse em razão do projeto piloto, acordos comerciais para prestação de serviços no terminal celebrados entre terminal e armador (contratos de *box rate*) e instrumentos de coleta de dados (planilha em formato Excel) devidamente preenchidos por meio de autodeclaração do terminal quanto aos serviços que compõem a *box rate* e respectivos custos. Esta ação objetivou a obtenção de dados de preços THC a partir da segregação de dados de *box rate*

efetivamente pagos por armadores a instalações/operadores portuários brasileiros de contêiner.

Oportunamente, entendeu-se pertinente o encaminhamento de Ofícios às entidades representativas de usuários Confederação Nacional da Indústria - CNI, Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil - CNA, Sindicato dos Comissários de Despachos, Agentes de Carga e Logística do Estado de São Paulo - Sindicomis e Associação Nacional das Empresas de Transitárias, Agentes de Carga Aérea, Comissárias de Despacho e Operadores Intermodais -ACTC, Conselho dos Exportadores de Café do Brasil - Cecafé, Associação de Usuários dos Portos da Bahia - Usuport Bahia, Associação de Usuários dos Portos da Região Sul - Usuport Sul, Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística - Logística Brasil a fim de que respondessem aos questionamentos então elencados.

Adicionalmente, foram levantados os dados relativos ao marco regulatório da THC em outros países. Dessa forma, priorizou-se a análise de informações constantes em domínios oficiais verificados nos Estados Unidos, China e Índia.

Deste modo, como metodologia procedimental, utilizou-se a pesquisa bibliográfica a partir de estudos e materiais publicados, com destaque em fontes disponibilizadas pelas entidades reguladoras estrangeiras.

3. REVISÃO DE LITERATURA

3.1 Experiência internacional

O presente estudo contribui para o entendimento da experiência internacional sobre a THC, especificamente o caráter de ressarcimento ou restituição da THC, e tem como objetivo mapear o tratamento aplicado noutros países ao problema regulatório em análise, qual seja, o caráter de restituição da THC paga ao armador pela carga, e por ele ao terminal.

Como objetivos secundários, alinham-se: subsidiar o levantamento das ações possíveis; identificar efeitos ou impactos ainda não detectados pela Agência; servir para embasar uma análise no Direito comparado.

Conforme especificam as Diretrizes Gerais e o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR da Presidência da República, a experiência internacional pode contribuir em diversas etapas de uma AIR²¹, por exemplo:

²¹PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018. Presidência da República. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [Et Al.]. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de**

- trazendo outras perspectivas sobre o problema regulatório;
- apontando abordagens e possibilidades de ação ainda não identificadas;
- apontando impactos do problema ou das alternativas de ação não identificados inicialmente;
- trazendo dados úteis à análise;
- antecipando problemas observados em alternativas de ação já testadas;
- antecipando reações inesperadas dos agentes a alternativas de ação já testadas;
- auxiliando na definição de indicadores de monitoramento da intervenção;
- trazendo parâmetros de desempenho de referência.

Sintetizam-se análises efetuadas das experiências regulatórias nos seguintes países:

- Nos Estados Unidos, a análise da Comissão Marítima Federal (*Federal Maritime Commission* - FMC);
- Na China, a análise do então Ministério das Comunicações (*Ministry of Communications* - MoC);
- Na Índia, a análise do Diretório Geral de Transporte Marítimo (*Directorate General of Shipping* - DGS);

Importante ressaltar que a escolha dos países acima foi pautada numa amostragem por conveniência de acordo com a facilidade de acesso aos dados e não implica juízo de valor quanto às melhores práticas internacionais sobre o tema regulatório em questão.

Por fim, especial cuidado deve ser adotado na eventual internalização de regras estrangeiras, estranhas à realidade do Brasil, e sem considerar o arcabouço normativo brasileiro e as peculiaridades nacionais.

3.1.1 Estados Unidos da América

A Comissão Marítima Federal dos Estados Unidos (*Federal Maritime Commission - FMC*), investigou o tema do uso e efeitos das sobretaxas por transportadores marítimos e conferências de frete por meio de uma Notificação de Inquérito (NOI) denominada “*Notice of Inquiry Concerning the Use and Effects of Surcharges by Common Carriers and Conferences*”, consubstanciada no documento “*FMC Docket No. 91-14*”²².

A FMC esclareceu que a NOI foi um procedimento de reunião de informação com o propósito de suscitar reclamações, por parte de usuários, relacionadas a essas práticas, dar oportunidade a transportadores marítimos endereçar essas reclamações, e permitir à FMC aprender mais sobre essas questões, de modo a determinar se uma ação regulatória seria necessária ou não. Assim, a NOI foi instituída pela FMC como um fórum para uma discussão completa e geral sobre essas questões, não foi uma ação coercitiva, ou um primeiro passo para um processo de regulamentação, mas sim, um esforço para tomar conhecimento de quaisquer ações que se fizessem necessárias, exequíveis, e dentro das competências da FMC.

Em razão da NOI ter ocorrido no ano de 1991, período anterior à *Ocean Shipping Reform Act* (OSRA) de 1998, nota-se a forte atuação das conferências de frete, refletida na participação unânime dessas no procedimento, em lugar de transportadores marítimos, individualmente.^{23, 24, 25}

O procedimento foi iniciado em março de 1991, após a análise e o indeferimento de petição apresentada pela *Agriculture Ocean Transportation Coalition* (AgOTC), entidade representativa de usuários, requerendo a edição de norma prescritiva de padrões para a

²²Disponível em:

[https://books.google.com.br/books?id=I0MoAAAAMAAJ&dq=notice%20of%20inquiry%20terminal%20handling%20charge%20federal%20maritime%20commission%20\(FMC\)&pg=PA100#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=I0MoAAAAMAAJ&dq=notice%20of%20inquiry%20terminal%20handling%20charge%20federal%20maritime%20commission%20(FMC)&pg=PA100#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 15 mar. 2021.

²³ Entre as principais mudanças trazidas pela OSRA está o “fim da autoridade das conferências de frete para regular contratos de serviços de seus membros”. *Experiência Internacional na Regulação das Taxas e Sobretaxas do Transporte Marítimo de Contêineres*. Brasília: ANTAQ, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/central-de-conteudos/estudos-e-pesquisas-da-antag-1/estudo-em-destaque>. Acesso em: jul. 2021.

²⁴ O uso de contratos de serviço (*service contracts*) aumentou significativamente com a OSRA, devido, principalmente, ao controle sobre esses contratos sair das conferências, passando a ser obtidos por meio de contratos de serviço individuais junto a transportadores marítimos. Disponível em: https://www.fmc.gov/wp-content/uploads/2019/04/OSRA_Study.pdf. Acesso em: maio 2021.

²⁵ Na Europa, conforme item 74 do Relatório da Comissão Europeia intitulado *Terminal Handling Charges during and after the liner conference era*, o fim das conferências de frete nas rotas de/para Espaço Econômico Europeu impactou no aumento dos níveis de preços das THCs nos portos Europeus. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/terminal_handling_charges.pdf. Acesso em: maio 2021.

cobrança da THC e outras sobretaxas, em suma, solicitavam que a FMC definisse cada uma das sobretaxas e proibisse a inclusão de um componente de lucro nelas.

Preliminarmente, é importante notar que, para fins da NOI, o termo “sobretaxa” foi usado em sua acepção ampla, de forma a incluir informações e análises sobre quaisquer cobranças, taxas, sobretaxas, taxas acessórias, adicionais, dentre outras, efetuadas por transportadores marítimos, exceto o frete marítimo básico.

A FMC apresentou 17 perguntas, as quais geraram 29 comentários e 13 respostas aos comentários, por parte, principalmente, de embarcadores (usuários) e conferências de frete.

3.1.1.1 Perguntas, comentários e respostas na NOI

A seguir, em tradução livre, são apresentadas as perguntas, os comentários e as respostas mais relacionados à THC, e, ao final, as análises e conclusões por parte da FMC acerca do tema. As perguntas, comentários e respostas apresentados são importantes não só pelo caráter informativo, mas, principalmente, para explicitar os argumentos levados em consideração pela FMC em suas análises que culminaram nas conclusões sobre o tema.

- *Os transportadores marítimos ou as conferências de frete de fato declaram aos usuários que as sobretaxas são estritamente repasses de despesas dos transportadores marítimos?*

A maioria dos usuários respondeu que os transportadores marítimos e as conferências de frete de fato declaram ou ao menos sugerem que sobretaxas são tentativas de recuperar despesas incorridas para cobrir gastos específicos. Alguns usuários dizem que os transportadores, de modo implícito, indireto ou alusivo, declaram que sobretaxas refletem um repasse ou uma restituição de despesas. Alguns deduzem de sua própria observação e questionamentos que o transportador estaria cobrando valores maiores de THC do que as despesas realmente incorridas.

Por sua vez, os representantes das conferências de frete negam, em diferentes níveis, a afirmação de que sobretaxas representam um mero repasse. Desde o simples não, passando pela afirmação de que não seriam exclusivamente repasses, ou seriam cobranças meramente relacionadas a simples repasses de despesas, ou reflexo de alterações nos fatores que ensejam a cobrança.

- *A repartição de custos de transporte em frete e sobretaxas resultam em maiores custos quando comparado à hipótese de cobrança de um valor global de frete? Se sim, como?*

A maioria dos usuários respondentes afirmam que sobretaxas resultam em maiores custos, apesar de que muitos afirmam meramente que eles suspeitam que sim. Vários usuários afirmam que a repartição de sobretaxas resulta mais onerosa a eles porque em certos setores econômicos, cargas FOB predominam, e é uma prática comum para o embarcador arcar com cobranças adicionais, como a THC. Vários usuários também argumentam que usuários questionariam um aumento acentuado no frete, mas estariam mais dispostos a aceitar aumentos adicionais de sobretaxas, que seria assegurado estar fora do controle do transportador marítimo. Eles notam que as taxas de frete raramente diminuem para acomodar uma sobretaxa.

- *De que maneira as THCs são diferentes de outros tipos de sobretaxas, e quais custos e/ou serviços a THC representa?*

Houve considerável variedade nas descrições do que a THC represente. Alguns usuários afirmam simplesmente que eles não têm ciência ou não estão exatamente seguros do que as THCs são, ou que THCs são uma cobrança nebulosa ou fictícia que os transportadores não explicam. A maioria dos outros usuários relatam que as THCs supostamente cobririam despesas, enquanto expressam dúvida quanto à acurácia dessas afirmações.

A maioria dos comentários de usuários afirmam os seus entendimentos de que a THC cobre os custos incorridos pelos transportadores marítimos em mover a carga entre o ponto de descanso no terminal e o local a bordo na embarcação. Apenas um usuário respondente reconhece que a THC possa incluir custos de gerenciamento e outros custos indiretos. Vários usuários notaram que os serviços para os quais os transportadores atualmente aparentam cobrar a THC costumavam estar inclusas como parte da taxa de frete marítimo. Eles especulam que repartir a THC do frete serve a vários propósitos: ajuda a obscurecer o cômputo geral do que é cobrado, especialmente entre usuários menos qualificados que focam na taxa de frete; é um meio para aumentar o faturamento sem implementar um aumento geral de tarifas (General Rate Increase - GRI), ou seja, um aumento

de taxas mais facilmente implementado transversalmente do que uma GRI; é um meio de se isolar uma porção da taxa de frete da negociação usuário-transportador, na medida em que vários usuários consideram a THC fora dos limites da negociação; e é um meio de limitar a comissão do agente transitário (forwarder), a qual é baseado na taxa de frete básica.

Esses usuários argumentam que as THCs diferem de outros tipos de sobretaxas e que separar a THC do frete é desnecessário. Diferentemente de outras sobretaxas emergenciais como a BAF (Bunker Adjustment Factor) e a CAF (Currency Adjustment Factor), as THCs dificilmente são um custo adicional inesperado, e são previsíveis. Alguns dos usuários afirmam que, porque as THCs são historicamente parte do frete, elas não deveriam ser consideradas sobretaxas ou não deveriam ser isoladas do frete. Alguns usuários instam o uso do termo taxas acessórias para descrever as THCs, no sentido de que as THCs pretendem ser uma recomposição de custos de serviços - uma disputa que os usuários, em última análise, rejeitam.

A maioria dos comentários de representantes das conferências de frete também as diferenciam das sobretaxas e descrevem as THCs como representativas de serviços específicos. As cinco conferências de frete que comentaram explicam, respectivamente, que: as THCs respondem pelo leque de serviços prestados em terra envolvidos na entrega da carga e contêineres do navio ao local de descanso/pilha no terminal; referem-se aos custos incorridos no manuseio do transporte de cargas e equipamentos no terminal; são cobranças para movimentar a carga entre o navio e o local de descanso onde o embarcador ou consignatário entrega ou recebe a carga; são cobranças para serviços em terra do local de recebimento ao costado, e, portanto, referem-se a todo a gama de custos internos e externos envolvidos; e representam serviços como o recebimento, entrega, embarque, desembarque de cargas nos terminais, os quais não são cobertos pelo frete marítimo básico.

Uma conferência de frete notou, em resposta, que as THCs são mais constantes e mais dentro do controle dos transportadores marítimos que outras sobretaxas como BAF e CAF. Dois dos respondentes, conferências de frete, explicam que o cálculo das THCs não são uma ciência exata. Outra conferência afirma que as THCs não têm necessariamente uma relação fixa com os custos ou receitas totais. Outra conferência afirma que as THCs não

são repasses de despesas específicas próprias, elas pretensamente servem como índices de ajuste de preços.

- *As THCs variam de acordo com o porto de destino ou outras variáveis que não refletem os custos efetivos do transportador marítimo? Qual a explicação para essas variações?*

Os usuários foram quase unânimes ao afirmar que as THCs variam de acordo com o porto de destino, independentemente do porto de origem, apesar de haver aparente uniformidade nos espectros de portos de destino. Em outras palavras, para um carregamento de, por exemplo, Nova Iorque, as THCs terão um preço para destinos europeus, outro preço para destinos asiáticos, outro preço para a destinos da América do Sul, etc., muito embora as THCs serviriam supostamente para cobrir serviços idênticos prestados em Nova Iorque. A maioria dos usuários questionam o porquê da diferenciação baseada no porto de destino²⁶. A maioria indica que os transportadores e as conferências não fornecem explicações para a THC.

Alguns usuários reconheceram que vários fatores afetam o nível de preços da THC. Dentre os fatores citados estão: mão de obra, gestão, tributos, despesas gerais, bens imobiliários, em particular custos portuários, bem como, volume de carga. Uma associação de usuários sugere que, incentivos aos usuários e, uma tendência, a cobrar o que o tráfego suporta, também dita os níveis de THC.

Diversos usuários, por outro lado, reclamaram sobre a uniformidade de preços das THCs dentro de um conjunto de portos, quando, seria esperado variações de acordo com o porto de carregamento. Surpreendente, considerando os diferenciadores de custo em cada um dos portos e a concorrência entre eles²⁷. Um representante de usuários cita o preço

²⁶ De acordo com o item 66 do Relatório da Comissão Europeia intitulado *Terminal Handling Charges during and after the liner conference era*, após o fim das conferências de frete nas rotas de/para Espaço Econômico Europeu houve a abolição das THCs com preços relacionados a rotas/trades. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/terminal_handling_charges.pdf. Acesso em: maio 2021.

²⁷ Também de acordo com o item 66 do Relatório da Comissão Europeia intitulado *Terminal Handling Charges during and after the liner conference era*, após o fim das conferências de frete nas rotas de/para Espaço Econômico Europeu houve a introdução de preços de THC idênticos para todos os portos de um mesmo país, por razões de simplificação. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/terminal_handling_charges.pdf. Acesso em: maio 2021.

uniforme para qualquer rota entre Austrália e Estados Unidos, independentemente do porto de desembarque nos Estados Unidos como evidência de que os custos específicos não estão sendo avaliados.

As respostas das conferências de frete refletem posições divergentes. Duas das conferências respondem que as THCs variam de acordo com variáveis não relacionadas a custos. Um grupo explica que as THCs variam, mas não são sempre ajustadas para cada porto ou terminal, e pode ser feita a média entre um conjunto inteiro de portos ou países. Uma das conferências, atribui os níveis variáveis de THC a questões competitivas, de alfândega local, de considerações de mercado, e custos em diferentes países e adverte contra a presunção de que as THCs sejam necessariamente reflexos precisos de repasses de despesas próprias. As outras três conferências afirmam categoricamente que as suas THCs não se sujeitam a portos de destino ou outras variáveis.

➤ ***As sobretaxas resultam em um encargo discriminatório indevido a exportadores norte-americanos?***

A questão se referiu a exportadores norte-americanos porque a maioria das reclamações informais e a petição da Agriculture Ocean Transportation Coalition (AgOTC) focou em sobretaxas aplicadas a exportadores norte-americanos, em particular a THC.

Quase todos os usuários respondentes disseram que as sobretaxas, de modo geral, são onerosas e discriminatórias, e a maioria mencionou que elas resultam em custos maiores e não justificados.

Um usuário reclamou que, porque embarca FOB, ele é responsável pelo frete em terra até o porto e pela THC, e o crescimento dos preços de THC, comparativamente ao frete marítimo, vem impondo pesados custos financeiros, e que essas práticas podem ser preocupantes na medida em que favorecem produtores estrangeiros da mesma commodity.

➤ ***As sobretaxas são calculadas para incluir margens de lucro?***

Uma conferência de frete sustenta que é difícil calcular se uma sobretaxa específica recupera custos específicos. Eles também argumentam que o elemento tempo torna o cálculo impreciso. O número de membros de uma conferência também complica o tema, eles argumentam que uma mesma

sobretaxa pode exceder os custos de um membro, ao mesmo tempo em que pode ser insuficiente para recompor os custos de outro membro.

Os usuários, de modo geral, argumentam que é possível inferir que as sobretaxas dos transportadores marítimos incluam o elemento lucro. A maioria afirma não saber ao certo, mas, suspeita ou acredita, que os transportadores calculam as sobretaxas de modo a exceder quaisquer custos que antecipem incorrer em relação a serviços fornecidos ou contingências incorridas. A maioria dos usuários escolheram as THCs (a par da BAF, em especial, a aplicada durante a Guerra do Golfo, e a CAF, particularmente, aquela aplicada para segmentos domésticos de transporte intermodal) como sendo sobretaxas em que o elemento lucro é presumidamente evidente.

- *Quais tipos de sobretaxas se baseiam unicamente em repasses e quais incluem outros fatores de precificação? Quais são esses fatores?*
- *Quais tipos de sobretaxas se baseiam em estimativas e projeções em vez de despesas imediatamente quantificáveis?*

(As respostas para ambas as perguntas foram apresentadas em conjunto)

As conferências de frete, de modo geral, explicam que, enquanto a recuperação de custos é o principal fator no cálculo e avaliação das sobretaxas, outros fatores, incluindo aqueles difíceis de se quantificar, são considerados. Desse modo, enquanto taxas e sobretaxas refletem ou se relacionam a custos, elas não são meros repasses desses custos. Precificação não é um processo preciso, advertem as conferências.

Uma conferência enfatiza que o principal fator é a situação do mercado, e o que os transportadores podem fazer para maximizar suas vendas. Outro fator complicador é o uso das sobretaxas de conferências para atender a diversas necessidades de precificação e interesses de transportadores específicos. Outra conferência afirma que as sobretaxas de conferências refletem um conjunto de requisitos de recomposição de custos dos membros da conferência e buscam recuperar ao máximo os custos, mas não todos.

A maioria das conferências concordam que todas as taxas e sobretaxas são necessariamente baseadas em parte em estimativas e projeções, muito

embora custos quantificáveis podem fornecer uma base geral para a cobrança. Uma conferência afirma que as THCs são baseadas em fatores mais estáveis e discerníveis que as demais sobretaxas. Outra conferência acrescenta que os custos de quaisquer tipos são intrinsicamente, mas não imediatamente, quantificáveis, e a avaliação dos custos sempre envolverá um alto grau de imprecisão.

Entre as conferências respondentes, apenas uma afirma que as sobretaxas não são baseadas em estimativas e projeções, mas sim, numa média de custos de cada membro da conferência, baseada em experiência fática passada. Argumentam ainda, que as sobretaxas não fornecem uma restituição do custo total.

A maioria dos usuários respondentes argumentam que, conquanto as sobretaxas deveriam ser um repasse, a maioria, ou todas elas, incluem um mark-up para obtenção de lucro.

Uma associação de usuários também argumenta que as sobretaxas determinadas por conferências de frete são habitualmente reproduzidas por transportadores independentes, o que supostamente evidencia que sobretaxas não são baseadas em custos efetivos dos transportadores.

A maioria dos usuários concordam que as sobretaxas são, ao menos frequentemente, baseadas mais em estimativas do que em despesas quantificáveis. Alguns usuários sustentam que eles presumem, baseado em afirmações de transportadores, que as sobretaxas reflitam dados de custos reais.

➤ ***As sobretaxas são objeto de negociação em contratos de serviços e taxas pelos usuários?***

As conferências de frete uniformemente responderam que sim. Quase todos os usuários respondentes também indicam saber que contratos de serviço abrangem as sobretaxas.

3.1.1.2 Propostas de ação, preocupações gerais e demais respostas

A FMC também solicitou comentários sobre propostas de ação possíveis de serem tomadas pelo ente regulador.

Sobre o tema, as conferências de frete respondentes, de modo geral, afirmam que não é factível exigir que transportadores marítimos e conferências de frete expliquem a

metodologia empregada no estabelecimento de sobretaxas e que isso envolveria a divulgação de informação sigilosa.

Por sua vez, a maioria dos usuários, partindo da premissa que os transportadores marítimos irão retratar as sobretaxas como meros repasses, insistem que justificar tais cobranças não revelariam informação sigilosa.

Quanto às preocupações gerais e demais respostas, observa-se, por meio dos seguintes excertos, que:

Vários usuários propõem que as THCs sejam completamente proibidas, argumentando que são meras repartições da taxa de frete e deveriam ser incluídas nesta. Esses usuários de modo geral sustentam que os serviços mencionados como base para essas cobranças são parte do normal, do mínimo esperado do serviço de transporte marítimo. Eles são contra a separação da cobrança da THC que supostamente induz a erro usuários que estejam focando na taxa de frete, e, também ao fato de que essas sobretaxas estão crescendo em níveis pretensamente bastante acima de qualquer aumento de custos reais dos transportadores marítimos.

Exportadores norte-americanos reclamaram que importadores estrangeiros (compradores) na modalidade frete a pagar (freight collect) frequentemente consideram que as THCs são separadas da taxa de frete, e, portanto, fora da responsabilidade do importador. Um exportador lamenta os altos valores de THC, que, numa exportação FOB, são pagos por produtores norte-americanos como parte das cobranças do frete terrestre. Agentes transitários (forwarders) se manifestam irritados com o fato das sobretaxas se constituírem a maior parte da cobrança total, quando eles são frequentemente pagos apenas por um percentual do frete, sem a inclusão de sobretaxas.

Por sua vez, uma associação de importadores norte-americanos afirma que as THCs são para os serviços que sempre foram parte da cadeia de transporte marítimo e, por isso, uma responsabilidade do transportador marítimo. Eles contestam o fato de usuários terem que pagar THC mesmo quando o exportador estrangeiro é dito ter pago todo o frete e o usuário (importador) está de posse de um conhecimento de embarque previamente pago (pre-paid B/L).

Uma associação de embarcadores solicita à FMC a supervisão das sobretaxas, mas apenas enquanto alternativa à sua abordagem prioritária de querer taxas globais (lumpsum rates) que incluam todas as sobretaxas consideradas não emergenciais. A proposta de usuários para que sobretaxas não emergenciais fossem, após um certo período de tempo, inseridas na taxa básica de frete, foi contestada por conferências de frete, sob argumentos, dentre outros, de que isso seria prejudicial, porque causaria graves dificuldades quando os custos flutuassem substancialmente.

Uma conferência de frete afirma que a prática comercial dos transportadores marítimos aferirem as taxas em partes segmentadas, incluindo a parte para os serviços relacionados ao terminal, é indiscutível, porém, os argumentos dos usuários de adicionar uma descrição ao termo THC, de algum modo, a torna inadequada.

Outra conferência, contesta, em especial a exigência de explicações de metodologias de taxas e estratégias de preço. Por fim, outra conferência afirma que as THCs estão sujeitas a condicionantes competitivas, como quaisquer outras taxas, e se as suas THCs possuem valores mais baixos que as de outras conferências, é porque ela escolhe subprecificar esses serviços, e não porque as outras conferências estejam sobreprecificando.

3.1.1.3 Discussão e conclusões da FMC

A seguir, em tradução livre, são apresentadas as discussões consignadas pela FMC na NOI, por meio de excertos que revelam os argumentos utilizados pela FMC para se chegar às conclusões sobre o tema:

Reclamações específicas incluídas na categoria ‘excesso de cobranças’ incluem o argumento de que sobretaxas são meramente uma maneira mais fácil de se aumentar preços e inflar lucros; e que sobretaxas estão surgindo para serviços que deveriam estar cobertos pela taxa de frete.

Algumas dessas reclamações aparentam estar baseadas, ao menos em parte, em concepções equivocadas, ou premissas questionáveis.

Exemplos comumente citados sobre THCs que aumentam em ritmos muito acima do aumento das tarifas portuárias [public port access fees]

aparentam ser baseadas na crença, sem fundamento, de que as THCs seriam repasses de tais tarifas, apesar do que foi consignado na NOI não refletir com clareza se essa crença deriva da falta de comunicação entre usuário e transportador marítimo ou de má informação efetivamente prestada pelo transportador marítimo. Fica claro a partir das respostas das conferências de frete que as THCs são destinadas a compensar os transportadores marítimos por serviços relacionados ao terminal portuário fornecidos pelo transportador, alguns dos quais poderiam ser de outro modo incluídos na taxa de frete como os usuários argumentam tem sido tradicionalmente o caso.

Outras reclamações relacionadas aos níveis de preços, aparentemente têm sua posição baseada na premissa de que estruturar preços de modo a incluir sobretaxas ou segmentar preços necessariamente produz um maior custo final aos usuários. Este pode ser o caso, se os transportadores marítimos são, de fato, relutantes em aumentar o frete. Por outro lado, o uso de valores globais (lumpsum rates) ou limitações de sobretaxas versus o aumento do preço do frete poderiam resultar num mesmo custo final, somente com diferentes ou menos componentes. Não há fundamento no consignado na NOI para a concepção de alguns usuários de que, por exemplo, caso THCs fossem proibidas, essas cobranças de algum modo desapareceriam, e não simplesmente serem adicionadas à taxa de frete. Também é possível que em alguns casos, restrições em sobretaxas poderiam resultar em níveis de preços mais elevados.

A FMC nota, contudo, que não possui a autoridade legal para regular os níveis de preços cobrados, tampouco a Lei de 1984 proíbe transportadores marítimos de buscar auferir lucros. Quaisquer efeitos infladores de custos ocasionados pelo uso de sobretaxas, mesmo que inferidos ou provados, não foram constituídos pelos usuários como sendo ilegal.

Outra premissa questionável para muitas queixas de usuários é que a relutância de transportadores marítimos em discutir quaisquer justificativas detalhadas de suas práticas de precificação, ou deliberadas declarações enganosas de transportadores marítimos na caracterização de suas

cobranças, resulta em níveis de preços significativamente mais elevados. A esmagadora maioria de usuários não apenas reconhece, mas veementemente protesta que as sobretaxas de transportadores marítimos não são dispositivos de exata restituição de custos, mas são, em vez disso, mecanismos de aumento de receitas. Não resta claro, portanto, como os usuários estão sendo enganados. Explicações voluntárias e claras, por parte dos transportadores, de suas cobranças, citando fatores extrínsecos ou serviços específicos, poderiam aparentemente ser uma prática empresarial adequada e essencial para um bom relacionamento usuário-transportador. Nesse sentido, transportadores têm demonstrado não apenas um problema significativo de relações públicas, mas também, uma surpreendente aparente falta de preocupação em relação a isso. Entretanto, explicações sobre cobranças por parte de transportadores a usuários não tem necessariamente demonstrado ter um impacto real no efetivo nível de preços. Nesse sentido, alegações de que práticas de sobretaxas resultam em um maior custo total para usuários não foram comprovados, e não se constituíam como fundamento para a ação regulatória da FMC em qualquer caso.

Outra reclamação mencionada por vários usuários é o efeito de preços de THC elevados em comparação com as taxas de frete. Esses usuários argumentam que em FOB e outras modalidades, na qual o importador e exportador concordam em alocar custos de transporte por segmento do transporte e THC, por exemplo, cobranças inflacionadas de taxas de movimentação no terminal e, taxas de frete cada vez menos relevantes resultam num encargo excessivo para uma das partes. Apesar dessas alterações na relação taxa de frete/THC poderem ser refletidas nos acordos entre as partes contratantes na alocação de despesas de transporte, eles parecem, em vez disso, argumentar que esses desenvolvimentos de mercado indicam uma necessidade de a FMC preservar métodos tradicionais de precificação, de tal modo que eles não tenham que alterar suas práticas de negócio. A FMC não considera esse um argumento convincente para uma regulação invasiva.

Pelas razões acima, a FMC conclui não ser o caso de nova ação, de caráter geral, por parte da FMC, e em qualquer caso, nenhuma solução regulatória exequível ou autorizada para a FMC foi proposta.

Vários usuários ofereceram variações na ideia proposta pela AgOTC para que a FMC reveja todas as sobretaxas, as avalie em comparação com as justificativas de custo dos transportadores marítimos, e as aprove ou as rejeite. O critério para aprovação ostensivamente incluiria que a FMC permitisse apenas o que fosse determinado, de algum modo, ser um repasse de custos subjacentes, e não cobranças em que a FMC fosse capaz de prever resultariam em lucros para os transportadores marítimos. A FMC expressa, contudo, ao negar a petição da AgOTC, as dificuldades práticas e de competência jurisdicional dessa proposta, as quais foram confirmadas pelos comentários apresentados na presente NOI.

A única proposta em potencial que angariou apoio mínimo foi a ideia de solicitar a transportadores marítimos que expliquem a metodologia utilizada para computar suas sobretaxas. Conforme notado anteriormente, entretanto, a maioria dos usuários considerou isso significativo apenas se combinado com uma revisão e aprovação de tais explicações por parte da FMC. Isto é, usuários aparentam considerar as explicações dos transportadores marítimos não úteis em si mesmas, mas úteis apenas em conjunto com um processo no qual as sobretaxas tivessem que alcançar padrões estabelecidos pela FMC.

Esta proposta, portanto, é improvável que satisfaça os interesses dos usuários, a menos que a FMC empreendesse uma revisão das sobretaxas dos transportadores de acordo com algum, ainda a ser decidido, critério altamente complexo. O principal critério solicitado pelos usuários – de que não fosse permitido em tais cobranças a componente lucro – é repleta de dificuldades. O processo regulatório resultante de toda sorte redundaria em mais complexidade e incerteza que dificilmente pode-se dizer existir atualmente. Os procedimentos e provável litígio consequente a determinações em tal processo poderia ser esperado ser disruptivo e prejudicial às partes comerciais.

Ausente tal envolvimento da FMC, um requisito de explicação é improvável ter qualquer efeito em aumentos das taxas dos transportadores marítimos, ou de ter substancial valor informativo para os usuários. A participação de transportadores marítimos nesta NOI sugere que as respostas dos transportadores a tal requisito pode muito bem conter explicações enigmáticas ou não significativas, e que atenderiam a poucos propósitos.

Uma preocupação comumente expressa por usuários, de que o uso de sobretaxas resultaria em um custo total mais elevado, não restou consubstanciado na NOI. Mais importante, redução de preços não é um objetivo legal da FMC, e regulação de preços não é uma função autorizada. A promulgação de regras de alcance geral com o propósito de desincentivar práticas de sobretaxas que pretensamente adiciona receita aos transportadores marítimo não será, nesse sentido, levada a efeito pela FMC.

Portanto, conforme se observa dos excertos acima, e em apertada síntese, a FMC:

- Baseada nos fatos consubstanciados na NOI, não considerou as THCs mero repasse de despesas portuárias e de terminal, porém, considerou evidente, baseado nos relatos dos transportadores marítimos, que as THCs têm o propósito de compensar os transportadores marítimos por serviços relacionados ao terminal portuário;
- Considerou que limitar as sobretaxas, como as THCs, poderia resultar num aumento do preço do frete e, conseqüentemente, não reduzir o custo logístico suportado pelo usuário, ou, em alguns casos, poderia elevar os níveis de preços;
- Considerou os *Incoterms*, com destaque para a exportação na modalidade FOB, acordos entre as partes contratantes (importador e exportador), para alocação de custos, como uma prática negocial onde alterações nas variáveis preço de THC e preço de frete não resultariam em argumento suficiente para intervenção regulatória;
- Considerou inexequível, por razões práticas e de competência legal, a revisão das sobretaxas, inclusive as THCs, para fins de avaliação, e aprovação daquelas que representem meros repasses de custos, ou rejeição daquelas em que resultem em lucro para o transportador marítimo;

- Não possuía, no regime jurídico vigente à época da NOI, competência legal para regular os níveis de preços das sobretaxas, inclusive as THCs;
- Considerou não aplicável a intervenção regulatória por meio de regras de alcance geral.

Registre-se que as informações levantadas nesta seção, conquanto mais detalhadas, vão ao encontro do reportado nas seções que tratam da experiência internacional no Relatório de AIR 1²⁸, com amparo na Tomada de Subsídios nº 05/2020/SRG-ANTAQ²⁹.

3.1.2 República Popular da China

O Ministério das Comunicações da China (*Ministry of Communications* - MoC)³⁰ conduziu uma investigação sobre a THC que culminou na emissão do Aviso nº 9, de 18 de abril de 2006³¹. Este aviso publica as conclusões referentes à investigação na cobrança de THC nos serviços de linhas regulares internacionais de contêineres.

Naquela oportunidade, e por solicitação da Associação de Embarcadores da China (*China Shippers' Association*), as autoridades investigativas formaram um grupo investigativo de acordo com o Regulamento da República Popular da China sobre o Transporte Marítimo Internacional para conduzir uma investigação sobre a cobrança de THC nos portos chineses por transportadores marítimos internacionais.

A Associação de Embarcadores da China argumentou que desde dezembro de 2001, conferências de frete e transportadores marítimos, por meio de seus acordos de frete, passaram a cobrar THC em portos chineses, simultaneamente, e nos mesmos níveis. Tal conduta seria contra as regras da Convenção relativa a um Código de Conduta das Conferências Marítimas da Organização das Nações Unidas, de 1974, o Regulamento da República Popular da China sobre o Transporte Marítimo Internacional, dentre outras. A mencionada associação de embarcadores argumentou que as THCs deveriam ser parte integrante do frete. Assim, a parte que paga o frete deveria também pagar as THCs. Argumentaram, ainda, que as conferências marítimas e seus respectivos acordos fracassaram na condução de negociações significativas com os embarcadores chineses.

²⁸ SEI nº [1237879](#).

²⁹ SEI nº [1201467](#) e nº 1201470.

³⁰ O Ministério dos Transportes da China (*Ministry of Transport* - MoT) foi estabelecido somente em 2008, combinando as funções do antigo MoC, dentre outros.

³¹ Disponível em: http://info.hktdc.com/shippers/vol29_3/vol29_3_china01.htm#. Acesso em: 24 maio 2021. Conteúdo fornecido pela *Hong Kong Shippers' Council* disponibilizada no site da *Hong Kong Trade Development Council* (HKTDC), uma organização sem fins lucrativos de fomento ao comércio na região criada em 1966.

Ademais, é uma transação comercial compulsória, por parte dos transportadores marítimos, reter os B/Ls e as cargas quando embarcadores chineses não pagam THC, em abuso de posição dominante.

As conferências e os transportadores marítimos, de outro lado, alegaram que a escolha da aplicação das THCs serve ao propósito da transparência na cotação do frete marítimo, na medida em que mostra aos usuários os componentes de preço das THCs e do frete marítimo. Acrescentaram que a cobrança de THC é uma conduta comercial normal no mercado de transporte marítimo internacional comumente aceita no mundo. Tal conduta comercial não violaria quaisquer convenções internacionais e as leis e regulamentos chineses.

A seu turno, as autoridades investigativas chinesas verificaram os fatos fornecidos pelos representantes de carga e pelos transportadores marítimos e ouviram as suas visões e proposições. Após a verificação dos fatos, a coleta de evidências, audiência pública e a consulta de especialistas, eles chegaram às seguintes conclusões:

- 1. As THCs são por natureza uma componente do transporte marítimo internacional de contêineres. É uma prática nos principais países e regiões que os transportadores marítimos cobrem THCs no porto de origem do embarcador e que cobrem THCs no porto de destino dos consignatários. Entretanto, as autoridades investigativas notaram que as associações de usuários em alguns países e regiões se opõem à cobrança das THCs por transportadores marítimos.*
- 2. A respeito do fato das conferências e respectivos acordos decidirem cobrar as THCs, pelos serviços internacionais de linha regular nos quais os portos chineses estão incluídos, iniciada conjuntamente em janeiro de 2002, e nos mesmos níveis, as autoridades investigativas chinesas consideraram que as conferências e os transportadores marítimos eram autorizadas a coletivamente celebrar acordos de frete em atenção às leis da China e ao Código de Conduta das Conferências Marítimas da ONU, aderido pela China. Contudo, tais acordos não podem ser prejudiciais à competição justa e perturbarem a ordem do mercado do transporte marítimo*

internacional. Ademais, tais acordos devem ser protocolados junto ao Ministério das Comunicações da China.

3. *As conferências marítimas e respectivos acordos, por meio de contratos coletivos, anunciaram, simultaneamente, na forma de comunicados coletivos ou declarações que começariam a cobrar THC na China, nos mesmos níveis. Não foi afirmado em tais comunicados coletivos ou declarações, que a decisão de cobrar THC não foi obrigatória para [todos] os membros das conferências ou respectivos acordos, e que os membros tinham o direito de agir de forma independente. Na prática, tal decisão limitou o direito de usuários escolherem os transportadores marítimos livremente. Desse modo, não foi boa para a normal concorrência de preços entre transportadores e, em certa medida, perturbou a ordem do mercado de transporte marítimo internacional. As autoridades investigativas chinesas tomaram as seguintes decisões de acordo com o Regulamento da China sobre o Transporte Marítimo Internacional:*
 - a. *O Ministério das Comunicações da China deverá instar as mencionadas conferências e acordos, bem como seus membros, a evitar que conduta semelhante ocorra novamente no futuro e, deverá ordenar que as conferências e acordos revejam seus comunicados e declarações.*
 - b. *O Ministério das Comunicações da China deverá, de acordo com o Artigo 48 do Regulamento da China sobre Transporte Marítimo Internacional, impor penalidade sobre os membros das conferências e acordos que firmaram os respectivos acordos coletivos, porém falharam em atender o necessário procedimento de protocolização.*
4. *O transporte internacional de contêineres de linhas regulares é um importante meio de transporte que serve ao comércio exterior na China. As autoridades competentes do Governo chinês observam de maneira rígida as suas obrigações atribuídas em convenções internacionais, mantêm a ordem do*

mercado de transporte marítimo internacional, protegem os direitos legítimos e interesses de transportadores e usuários para o salutar desenvolvimento do transporte de contêineres chinês.

- a. As autoridades investigativas demandaram que as conferências marítimas e respectivos acordos estabeleçam um mecanismo de consulta efetivo junto aos usuários e associações de usuários da China com o propósito de consulta total e efetiva sobre assuntos de interesse mútuo, antes da implementação de acordos de frete e vários acordos de sobretaxas que envolvam portos chineses.*
- b. As conferências marítimas e respectivos acordos deverão indicar seus contatos e representantes dentro do território chinês quando desenvolverem atividades na China dentro do regime jurídico chinês. Os nomes e os endereços de tais pontos de contato ou representantes deverão ser divulgados ao público e protocolados junto ao Ministério das Comunicações.*

5.O Ministério das Comunicações editou um aviso de investigação, em 30 de dezembro de 2002, onde solicitou os transportadores marítimos que cobram THC nos portos chineses a submissão de seus relatórios. O Ministério das Comunicações irá, de acordo com o Artigo 53 do Regulamento da China sobre Transporte Marítimo Internacional, impor penalidade àqueles transportadores que não protocolaram seus relatórios conforme o solicitado.

6.Em relação à alegação da Associação de Embarcadores da China de que os transportadores marítimos têm retido os B/Ls e cargas na hipótese de não pagamento de THC, as autoridades investigativas chinesas consideram que, se de fato acontece, isto é relacionado à formulação e execução dos contratos de transporte. Portanto, as partes interessadas devem resolver a questão pelas vias judiciais de acordo com a

Lei Marítima da República Popular da China e outras leis e regulamentos aplicáveis.

Portanto, conforme se percebe das manifestações do MoC, o início da cobrança da THC na China em 2002 foi acompanhado de extensa investigação por parte das autoridades chinesas, concluída em 2006. Apesar de as autoridades chinesas terem considerado a THC válida enquanto uma componente do transporte marítimo internacional de contêineres e uma prática comum nos principais países do mundo, as THC não podem ser prejudiciais à competição justa e os acordos que as fixem devem ser protocolados junto à autoridade chinesa competente.

À época, a decisão das conferências de frete em anunciar, simultaneamente, na forma de comunicados coletivos ou declarações que começariam a cobrar THCs na China, nos mesmos níveis de preço, sem a ressalva da prerrogativa de ação independente por parte de membro da conferência, foi entendida pelas autoridades investigativas chinesas como uma limitação ao direito de usuários escolherem livremente os transportadores marítimos, bem como não foi considerada salutar para a normal concorrência de preços.

Por essa razão, e conforme mencionado, as autoridades investigativas chinesas tomaram as decisões de: instar os transportadores marítimos e conferências a evitar que conduta semelhante ocorra novamente no futuro e, ordenar que revejam seus comunicados e declarações sobre tema; obrigar o registro/protocolização junto ao ente regulador dos acordos que tratam de THC; demandar que as conferências marítimas e respectivos acordos estabeleçam um mecanismo de consulta efetivo junto aos usuários e associações de usuários sobre assuntos de interesse mútuo, antes da implementação de acordos de sobretaxas; dentre outros.

Conforme manifestado nas contribuições da Tomada de Subsídios nº 05/2020/SRG-ANTAQ³² que tratou do tema THC, transportadores marítimos e entidades representativas de transportadores marítimos afirmaram que o Ministério do Transporte da China (*Ministry of Transport* - MoT) ao supervisionar o setor, vem monitorando a THC cobrada por armadores de usuários, sem limitar ou proibir a THC. Por sua vez, segundo contribuição de entidade representativa de usuários, na China há registro de todos os preços do setor marítimo e portuário no ente regulador competente e deve haver transparência na cobrança, registro e acompanhamento de todos os preços.

³² SEI nº [1201467](#) e nº [1201470](#).

Em relação ao monitoramento de preços, e segundo informação de terminal portuário em contribuição na Tomada de Subsídios nº 05/2020/SRG-ANTAQ³³, a China negociou com onze transportadores marítimos uma redução nos valores de THC cobrados nos portos chineses, como parte de um esforço para diminuição dos custos de exportação do país. Aparentemente, o Governo da China expressa seus posicionamentos exercendo pressões políticas que influenciam os preços de THC no país^{34, 35}, de forma a desonerar custos de exportadores, que, até 2001, não arcavam com a THC.³⁶

Registre-se que essas informações, conquanto mais detalhadas, vão ao encontro do reportado nas seções que tratam da experiência internacional no Relatório de AIR 1³⁷, com amparo na Tomada de Subsídios nº 05/2020/SRG-ANTAQ³⁸.

3.1.3 República da Índia

O Diretório Geral de Transporte Marítimo da Índia (*Directorate General of Shipping* - DGS) estabeleceu uma consultiva com o objetivo de proporcionar transparência nos custos do comércio exterior, o que culminou na Circular nº 1, de 7 de setembro de 2016³⁹.

Por meio deste documento, o DGS informa que o Ministro dos Transportes Marítimos da Índia, constituiu um comitê sob a direção do ente regulador, composto por representantes dos transportadores marítimos, tais como a Companhia de Transporte Marítimo da Índia (*Shipping Corporation of India* - SCI), a Associação de Transportadores Marítimos de Contêineres (*Container Shipping Lines Association* - CSLA), e outros *stakeholders* tais como a Federação da Associação de Agentes Marítimos da Índia (*Federation of Ship Agents Association of India* - FEDSAI) e várias outras entidades representativas do comércio exterior como a Associação de Despachantes da Mumbaizone (*Mumbaizone Brokers' Association* - MBA), a Associação de Embarcadores do Norte da Índia (*Northern India Shippers' Association* - NISA), a Associação de Embarcadores do Oeste da Índia

³³ SEI nº [1201467](#) e nº [1201470](#).

³⁴ Itens 34, 58 e 83 do Relatório da Comissão Europeia para Assuntos de Competição - *THC during and after the liner conference era* (2009). Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/terminal_handling_charges.pdf. Acesso em: maio 2021.

³⁵ "The NDRC and Ministry of Transport urged international container lines to operate in accordance with the local laws, and to voluntarily adjust rates so as to promote a self-regulatory business environment and a healthy development of the shipping market," the NDRC stated. Disponível em: <https://www.seatrade-maritime.com/asia/eleven-major-lines-lower-terminal-handling-charges-china>. Acesso em: 20 jul. 2021.

³⁶ Disponível em: <https://www.joc.com/will-china-force-changes-thcs-20060514.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

³⁷ SEI nº [1237879](#).

³⁸ SEI nº [1201467](#) e nº [1201470](#).

³⁹ Disponível em: <https://www.dgshipping.gov.in/Content/DGSCirculars.aspx>. Acesso em: 18 maio 2021.

(*Western India Shippers' Association - WISA*), dentre outros, para identificar e examinar reclamações que surgiram no ano de 2015 e submeter relatório incluindo recomendações e instruções necessárias para sua implementação, para o Ministro dos Transportes Marítimos da Índia.

O referido comitê considerou a questão da transparência e razoabilidade de várias cobranças aplicadas por transportadores marítimos no transporte de mercadorias no comércio exterior. Após cinco reuniões mantidas entre fevereiro e abril de 2016, o ente regulador entendeu que a THC, assim como outras vinte e quatro taxas, sobretaxas, taxas extrafrete e taxas acessórias listadas na Circular nº 1, de 7 de setembro de 2016, não deveriam ser cobradas pelo transportador marítimo. Isto é, foi considerada boa/melhor prática, que agentes marítimos ou transportadores marítimos não poderiam aplicar as referidas cobranças no transporte de mercadorias no comércio exterior.

Meses depois, em 26 de dezembro de 2016, a DGS publicou esclarecimentos à Circular nº 1, de 7/09/2016⁴⁰ (*Clarification to DGS Circular No. 1 of 2016, 26/12/2016*), considerando as representações recebidas de vários *stakeholders* buscando elucidações sobre a referida Circular. Desta vez, a relação de taxas, sobretaxas, taxas extrafrete e taxas acessórias foi acompanhada de detalhamentos, condicionantes, circunstâncias ou excepcionalidades para a sua cobrança ou não.

No caso da THC, o item 4.11 da referida circular determina que: em caso de contratos para Entrega Direta no Porto (*Direct Port Delivery - DPD*)⁴¹, importadores devem pagar diretamente ao Operador Portuário e, em tais casos, os transportadores marítimos não devem cobrar THC (*sic*).

Nesse sentido, no ano de 2020, as alfândegas dos maiores portos da Índia, emitiram avisos públicos facultando importadores, e, também, a exportadores, a efetuarem o pagamento da THC diretamente às instalações portuárias/operadores portuários:

⁴⁰ Disponível em: <https://www.dgshipping.gov.in/Content/DGSCirculars.aspx>. Acesso em: 18 maio 2021.

⁴¹ DPD (*Direct Port Delivery*) é um regime simplificado mais eficiente estabelecido pela autoridade aduaneira local ao reduzir custos e tempo de importação (*dwell time*), disponível para FCL (*Full Container Load*) categorizadas pelo sistema RMS (*Risk Management System*) como “sem verificação, sem exame” ou “verificação, mas sem exame”, com a retirada da carga diretamente do porto e não de uma CFS (*Container Freight Station*). Disponível em: <https://dpdinch.com/>. Acesso em: jul. 2021.

Nos primeiros 10 meses do ano fiscal de 2019-20, cargas DPD representaram aproximadamente 56% do volume de importação em JNPT. Disponível em: https://www.joc.com/port-news/asian-ports/port-jawaharlal-nehru/jnpt-walks-back-direct-terminal-handling-fees_20200224.html. Acesso em: jul. 2021.

- Alfândega de Jawaharlal Nehru – Nhava Sheva (*Jawaharlal Nehru Custom House - JNCH*), Aviso Público nº 11/2020, de 17 de janeiro de 2020⁴² e Aviso Público nº 14/2020, de 28 de janeiro de 2020⁴³;
- Alfândega do Porto de Chennai (*Customs, Chennai – IV*), Aviso Público nº 04/2020, de 17/01/2020⁴⁴ e Aviso Público nº 07/2020, de 28 de janeiro de 2020⁴⁵;
- Alfândega do Porto de Mundra (*Custom House, Mundra Port*), Aviso Público nº 01/2020, de 17 de janeiro de 2020⁴⁶;
- Alfândega da Zona-1, Porto de Mumbai (*New Custom House, Mumbai, Zone-I*), Aviso Público nº 07/2020, de 5 de fevereiro de 2020⁴⁷

A título informativo, e em relação aos portos acima elencados, nota-se que Jawaharlal Nehru - JNPT é o maior porto de contêineres da Índia, onde a JNCH é a maior alfândega do país, em termos de contêineres manuseados, documentos apresentados e arrecadação gerada. Por sua vez, Chennai é o segundo maior porto em termos de movimentação de contêineres. Mundra é o maior terminal privado da Índia. Chennai e JNPT somam 70% da movimentação em TEU de contêineres na Índia.⁴⁸

A JNCH, nos referidos avisos públicos nº 11/2020 e 14/2020, esclareceu que:

as THCs são cobradas por terminais portuários de transportadores marítimos, e transportadores marítimos, por sua vez, fazem essa cobrança dos importadores/exportadores (usuários). Contudo, diversos usuários alegaram que os transportadores marítimos estariam cobrando THCs em discrepância com o que os transportadores marítimos têm pagado a título de THC aos terminais portuários, o que resultaria em falta de transparência nessas cobranças.

E conclui:

⁴² Com a alteração da “Corrigendum to Public Notice nº 11/2020, 20.02.2020”. Disponível em: <http://www.jawaharcustoms.gov.in/information.aspx?PageID=3823>. Disponível em: <http://www.jawaharcustoms.gov.in/pdf/PN-2020/Corrigendum%20to%20PN%20No.%2011-2020.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

⁴³ Disponível em: <http://www.jawaharcustoms.gov.in/information.aspx?PageID=3823>. Acesso em: 28 jun. 2021.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.chennaicustoms.gov.in/pnotices>. Acesso em: 23 jun. 2021

⁴⁵ Disponível em: <https://www.chennaicustoms.gov.in/pnotices>. Acesso em: 23 jun. 2021.

⁴⁶ Disponível em: <http://mundracustoms.gov.in/wp-content/uploads/2019/04/PUBLIC-NOTICE-01-2020.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.

⁴⁷ Disponível em: <http://www.mumbaicustomszone1.gov.in/writereaddata/images/publicnotice/PN-07-2020.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.

⁴⁸ Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_ports_in_India. Acesso em 28 jun. 2021.

Com o objetivo de proporcionar transparência, melhora na ‘facilidade de fazer negócios’ (‘ease of doing business’) e redução dos custos logísticos, foi decidido que os exportadores/importadores que possuam status AEO⁴⁹ e/ou aqueles que estão se valendo da facilidade DPD⁵⁰/DPE⁵¹ para carga containerizada estão autorizados a pagar THCs diretamente aos operadores dos terminais portuários em vez efetuar o pagamento por intermédio de transportadores marítimos. Desse modo, todos esses exportadores/importadores habilitados que já abriram contas de depósito (P.D. Account)⁵² junto aos operadores portuários podem pagar THCs diretamente com o respectivo terminal. Os exportadores/importadores habilitados que não possuam contas de depósitos podem abrir essas contas junto ao porto/terminal relacionado e pagar THCs diretamente ao porto/terminal. Portos e terminais também são solicitados a emitir faturas de THC diretamente aos exportadores/importadores interessados e habilitados.

Nota-se que o exercício da faculdade de pagamento da THC pelo exportador ou importador diretamente à instalação ou operador portuário, sem a interveniência do transportador marítimo, depende do cumprimento dos seguintes requisitos por parte do exportador/importador, de maneira cumulativa ou alternativa, a depender do porto sob jurisdição de determinada entidade alfandegária:

- Status AEO: concedido pela autoridade aduaneira a empresas atuantes no comércio exterior e que atendam determinados requisitos;

⁴⁹ AEO (*Authorized Economic Operator*) é um status concedido pela autoridade aduaneira a uma empresa atuante no comércio exterior que atende determinados requisitos de eficiência, confiabilidade, segurança e integridade em suas atividades comerciais e de desembarço aduaneiro. Sobre o Programa AEO: [http://www.jawaharcustoms.gov.in/pdf/Authorised%20Economic%20Operator%20\(AEO\)_FAQ_English.pdf](http://www.jawaharcustoms.gov.in/pdf/Authorised%20Economic%20Operator%20(AEO)_FAQ_English.pdf). Acesso em: 18 maio 2021.

⁵⁰ DPD (*Direct Port Delivery*) é um regime simplificado mais eficiente estabelecido pela autoridade aduaneira local ao reduzir custos e tempo de importação (*dwell time*), disponível para FCL (*Full Container Load*) categorizadas pelo sistema RMS (*Risk Management System*) como “sem verificação, sem exame” ou “com verificação, mas sem exame”, com a retirada da carga diretamente do porto e não de uma CFS (*Container Freight Station*). Disponível para importadores/consignatários previamente cadastrados e autorizados pela autoridade aduaneira, e registrados junto ao respectivo terminal portuário. Sobre DPD em Jawaharlal Nehru Custom House: <https://dpdjinch.com/fag/mobile/index.html#p=4>; <https://dpdjinch.com/>

⁵¹ DPE (*Direct Port Entry*) é um regime simplificado mais eficiente estabelecido pela autoridade aduaneira local ao reduzir custos e tempo de exportação (*dwell time*), disponível para FCL (*Full Container Load*), com a entrada do contêiner diretamente no porto e sem movimentação intermediária em uma CFS (*Container Freight Station*). Disponível para exportadores/embarcadores previamente cadastrados e autorizados pela autoridade aduaneira, e registrados junto ao respectivo terminal portuário. Sobre DPE em Chennai Custom House: <https://www.dpechennaicustoms.in/#/home>

⁵² PD Account (*Personal Deposit Account*): são contas de depósito com regime previsto na legislação indiana.

- *DPE* e *DPD*: regimes simplificados de despacho aduaneiro disponíveis a exportadores/importadores previamente autorizados pela autoridade aduaneira e registrados junto a um terminal portuário;
- *P.D. Account*: contas de depósito previstas na legislação indiana.

Até o momento, não houve uma avaliação de resultado regulatório, entendida como o processo sistematizado de verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerando o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado, em decorrência de sua implementação, essencial para identificar a pertinência de manter, ajustar ou revogar regulamentos e normas.⁵³

Revelou-se, entretanto, por notícias na mídia especializada, que a implementação das medidas regulatórias teve sucesso limitado, devido à falta de aderência às medidas regulatórias vigentes por parte de transportadores marítimos, e complexidades relacionadas aos sistemas dos terminais.⁵⁴ A resistência por parte dos maiores transportadores marítimos atuantes na Índia e pela entidade local representativa de armadores estrangeiros se manifestou por meio da judicialização do tema, com decisões liminares favoráveis aos transportadores nos tribunais de Chennai e Mumbai e que asseguram a continuidade temporária do pagamento da THC ao transportador, até decisão final por parte dos tribunais superiores da Índia.⁵⁵

Nesse sentido, há relatos de cobranças de THC por parte de transportadores marítimos, mesmo quando usuários efetivaram o pagamento junto ao terminal portuário⁵⁶, pedidos de devolução de valores de THC indevidamente cobrados por transportadores marítimos, dentre outros.⁵⁷

⁵³ Manual de Análise do Impacto Regulatório (AIR) e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR). Agência Nacional de Transportes Terrestres. ANTT. 3ª edição. 2020. Brasília. Disponível em: <http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/SiteAssets/Paginas/AIR/Manual%20de%20Analise%20de%20Impacto%20Regulatorio%20%28AIR%29%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Resultado%20Regulatorio%20%28ARR%29%20-%202020.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

⁵⁴ Disponível em: https://www.joc.com/port-news/international-ports/carriers-turn-legal-pressure-block-indian-terminal-pricing-regulation_20200303.html. Acesso em: jul. 2021.

⁵⁵ Disponível em: https://www.joc.com/port-news/international-ports/indian-regulators-put-carriers-notice-defying-terminal-levy-rule_20210303.html. Acesso em: jul. 2021.

⁵⁶ Disponível em: https://www.joc.com/port-news/international-ports/indian-regulators-put-carriers-notice-defying-terminal-levy-rule_20210303.html. Acesso em: jul. 2021.

⁵⁷ Disponível em: https://www.joc.com/port-news/international-ports/indian-regulators-tell-carriers-refund-ad-hoc-terminal-fees_20200319.html. Acesso em: jul. 2021.

Registre-se que essas informações, conquanto de maneira aprofundada, vão ao encontro do reportado em ditos de passagem nas seções que tratam da experiência internacional no Relatório de AIR 1⁵⁸, com amparo na Tomada de Subsídios nº 05/2020/SRG-ANTAQ⁵⁹.

3.1.4 Outros países ou regiões

Por derradeiro, cumpre registrar que a Tomada de Subsídios nº 05/2020/SRG-ANTAQ⁶⁰, a Audiência Pública Virtual⁶¹ e o Relatório de AIR 1⁶² mencionam pontualmente, sem o aprofundamento levado a efeito nesta Seção, aspectos do tratamento regulatório da THC nos seguintes países: Alemanha, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, México, Filipinas, Tailândia, Malásia, Singapura, Vietnã, Japão, Irlanda, Reino Unido, Espanha; e seguintes regiões: União Europeia, Escandinávia, Região central do Mediterrâneo.

Conforme identificado no Relatório de AIR 1 e na Audiência Pública Virtual, contribuição da Tomada de Subsídios apontou que além da Índia, também nas Filipinas o pagamento da THC seria realizado pelos usuários diretamente às instalações/operadores portuários, sem envolvimento dos transportadores marítimos. Adicionalmente, este Relatório também identifica, por meio de fonte de dados secundária, o Porto de Casablanca, no Marrocos⁶³.

Demais aprofundamentos quanto ao tratamento regulatório aplicado sobre a THC nos países acima mencionados não foram realizados neste Relatório, dada a complexidade inerente a regulamentações alienígenas e limitações de tempo face o cronograma do estudo.

3.2 Normativos de transporte e movimentação de contêineres da ANTAQ e suas atualizações

O tema presente na Agenda Regulatória do biênio 2020/2021 (item 3.1) é disciplinado por meio da Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, que regulamenta parâmetros a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes nas instalações portuárias, cuja elaboração desenvolveu-se *pari passu* com os

⁵⁸ SEI nº [1237879](#).

⁵⁹ SEI nº [1201467](#) e nº [1201470](#).

⁶⁰ SEI nº [1201467](#) e nº [1201470](#).

⁶¹ Audiência Pública Virtual nº 11/2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hOzDODDYtv4>. Acesso em: ago. 2021.

⁶² SEI nº [1237879](#).

⁶³ “THCs are paid directly to the stevedore, without involvement of the carrier, as the example of the port of Casablanca (Morocco).” *Discussion Paper: Port Pricing: Principles, Structure and Models*. Meersman H., Stranden S. P., Voorde E. V. *Norwegian School of Economics. Department of Economics*. NHH. Noruega. Abril 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30803372.pdf>. Acesso em: jun. 2021.

estudos designados inicialmente ao estabelecimento de parâmetros regulatórios a serem observados na prestação de serviços de movimentação de contêineres em instalações portuárias de uso público, documentados nos autos nº 50300.000381/2008-86⁶⁴, no âmbito do qual tratou-se de matérias concernentes a variados escopos, determinados por diferentes contextos legais e regulatórios que marcaram a evolução da infraestrutura física e operacional, e superestrutura institucional de interface dessa modalidade de transporte marítimo de carga.

Desde os primórdios – ainda sob a égide da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 –, em 22 de fevereiro de 2008, data da edição da Portaria nº 32/2008-ANTAQ⁶⁵ que constituiu grupo de trabalho (GT) com finalidade de elaborar proposta de norma, a ser submetida em audiência pública, estabelecendo parâmetros regulatórios a serem observados na prestação de serviços de movimentação de contêineres e volumes em instalações portuárias de uso público, os assuntos examinados são consentâneos com questões que perduram na atualidade, conforme se pode depreender das memórias das cinco reuniões do aludido GT-ANTAQ realizadas no período de 05/03/2008 a 02/04/2008⁶⁶, com a participação dos principais agentes (usuários, operadores portuários e armadores), abaixo sumariadas, com ênfase no que tange ao escopo do presente estudo. Senão, vejamos:

⁶⁴ SEI nº [50300.000381/2008-86](#).

⁶⁵ SEI nº [0004842](#), fls. 01 (digitalizada p. 3).

⁶⁶ SEI nº [0004842](#), fls. 42-54 (digitalizadas p. 85-109) e fls. 37-38 (digitalizada p. 74-76).

REUNIÕES GT-ANTAQ	DATA	OBJETIVOS	DECISÕES e ENCAMINHAMENTOS
1ª Reunião	05/03/2008	Nivelamento de conhecimento entre os membros do GT-ANTAQ	Encaminhar aos membros dossiê com cópias de documentos expressando o entendimento da área técnica da SPO acerca de questões envolvendo denúncia de cobranças realizadas na movimentação de contêineres em área do porto organizado.
2ª Reunião	12/03/2008	Dar transparência aos serviços cobrados sob a rubrica de THC	Discussão acerca dos resultados esperados pelo GT-ANTAQ e da composição de serviços contemplados pela <i>box rate</i> e THC.
3ª Reunião	12/03/2008	Auscular entidades representantes de usuários de terminais especializados na movimentação de contêineres	Apresentação de considerações do Cecafé – Conselho dos Exportadores de Café do Brasil, ANUT – Associação Nacional dos Usuários de Transporte de Carga, e Usuport - Associação de Usuários dos Portos
4ª Reunião	20/03/2008	Auscular empresas de transporte marítimo de contêineres que atuam nos portos públicos brasileiros	Presentes empresas de transporte marítimo de contêineres que atuam nos portos públicos brasileiros e o Syndarma – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima, o GT indagou sobre se é aceita e adotada mundialmente a sistemática de cobrança da THC empregada pelos armadores nos portos brasileiros, e se têm conhecimento de países onde são adotadas outras formas de cobrança da THC; se a sistemática de cobrança da THC nos TUPs brasileiros é a mesma adotada nos portos públicos; quais seriam os impactos sofridos pelos armadores caso os serviços de capatazia/THC fossem contratados diretamente pelo exportador; quais são os serviços abrangidos pela <i>box rate</i> contratada pelos armadores e as formas de contratação e de pagamento dos operadores portuários pelos serviços contemplados pela <i>box rate</i>; quais são os serviços abrangidos pela THC e os fatores que dificultam a padronização de sua composição; quais são os critérios e variáveis utilizados pelos armadores para o estabelecimento dos valores de cobrança da THC e se existe efetiva relação direta com os custos incorridos com a prestação dos serviços a ela relacionado; com relação à transparência na cobrança da THC, qual a opinião dos armadores acerca da prática de divulgação dos itens que compõe a THC com seus respectivos preços discriminados. Resumidamente, em suas manifestações os representantes de armadores afirmaram que a THC cobrada é devida pelos exportadores no porto de origem, e cabe aos importadores a responsabilidade pelos custos de frete e da THC no porto de destino; os valores da THC são calculados em termos de percentuais da <i>box rate</i> contratada pelos armadores e variam em função da demanda de contêineres transportados por cada uma das empresas de navegação marítima, assim como de suas relações contratuais com os operadores portuários. Dentre os motivos que evidenciam as vantagens da contratação dos serviços de terra pelos armadores, eles citaram, entre outros: • obrigações com manutenção de alta produtividade na movimentação dos contêineres, decorrentes da exigência de cumprimento de janelas restritas de atracação pelas Administrações Portuárias; • ganhos de eficiência advindos do comprometimento dos operadores portuários com os armadores, com a contrapartida da garantia por estes de grandes volumes de contêineres a serem movimentados no terminal; • risco de colapso do sistema portuário caso não haja o controle das operações portuárias por parte dos armadores.
5ª Reunião	02/04/2008	Auscular operadores portuários e arrendatários de terminais de contêineres:	Por meio das INCOTERMS é que se estabelece quem é o agente (importador / exportador) responsável por arcar com as despesas da THC nos portos. Após a promulgação da Lei nº 8.630, de 1993, os armadores passaram a contratar os serviços da <i>box rate</i> junto aos operadores portuários e a cobrar a THC dos exportadores / importadores. Em geral, os armadores de navios de contêineres celebram contratos de frete na modalidade <i>liner terms</i>, sendo de responsabilidade deles as despesas envolvidas com a movimentação de cargas do porão do navio ao seu costado, ou vice-versa. Como a <i>box rate</i> contratada abrange os serviços de estiva e de capatazia, os armadores repassam as despesas assumidas com a movimentação de cargas em terra por meio da THC aos exportadores / importadores. Os operadores portuários afirmam que, hoje em dia, é mais usual no Brasil a <i>box rate</i> abranger a retirada da carga do porão do navio e sua colocação no pátio do terminal, ou vice-versa, sendo raras as vezes em que ela abrange a entrega da carga. Dessa forma, os operadores portuários presentes justificam que a entrega da carga não estaria contemplada pela cobrança da THC.

Quadro 1 - Sinopse das Decisões e Encaminhamentos do GT-ANTAQ no âmbito da Portaria nº 32/2008-ANTAQ

O relatório final do grupo de trabalho constituído pela Portaria nº 32/2008-ANTAQ⁶⁷ resultou na elaboração de proposta de norma aprovada pela Diretoria por meio da Resolução nº 1967-ANTAQ, de 10 de fevereiro de 2011⁶⁸, para fins de submissão à Audiência Pública nº 01/2011, a qual consubstanciou-se nas contribuições analisadas por grupo de trabalho constituído com essa finalidade, e minuta de proposta de norma⁶⁹ que deu origem à Norma que estabelece parâmetros regulatórios a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes, em instalações de uso público, nos portos organizados, anexa à Resolução nº 2389-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2012⁷⁰.

Pedido de revisão da Norma aprovada pela Resolução nº 2389-ANTAQ, de 2012, interposto nos mesmos autos pelo Centro Nacional de Navegação Transatlântica - Centronave⁷¹, foi analisado na Nota Técnica nº 20/2012-GRP⁷², que concluiu por não lhe dar provimento, mas foi contraditada em despacho do Superintendente de Portos que, em nome da “conduta que sempre pautou esta Agência no sentido de manter um diálogo permanente com os agentes que integram o setor regulado”, e “considerando que a Centronave é uma entidade representativa das principais empresas de navegação que operam no Brasil e, portanto, parte legitimamente interessada na matéria sob análise”, bem assim “a polêmica que permeia o tema”, opinou pela conveniência de estabelecer uma agenda de debates com o setor regulado, inclusive com a Centronave, para se avaliar a repercussão da Norma sob a ótica dos armadores, dos operadores portuários, dos donos das cargas transportadas (importadores e exportadores), bem como das próprias administrações portuárias.

Haja vista a possibilidade de que se configure como abusiva a prática dos armadores e de seus agentes, suscitada no pedido do Cecafé à ANTAQ por aplicação de penalidades e encerramento de cobrança de taxas consideradas indevidas, discutido no Parecer Técnico nº 001/2013/GRP/SPO/ANTAQ⁷³, a Procuradoria Federal junto à ANTAQ - PFA, por impulso processual recomendado no referido parecer técnico com o fito de “esclarecer o real alcance que esta Agência Reguladora detém, à luz da legislação vigente, em

⁶⁷ SEI nº [0004842](#), fls. 80-88 (digitalizadas p. 161-177).

⁶⁸ SEI nº [0004842](#), fls. 274-278 (digitalizadas p. 549-555).

⁶⁹ SEI nº [0004842](#), fls. 484-514 (digitalizadas p. 973-1033).

⁷⁰ SEI nº [0004842](#), fls. 538-541 (digitalizadas p. 1081-1087).

⁷¹ SEI nº [0004842](#), fls. 551-564 (digitalizadas p. 1107-1133).

⁷² SEI nº [0004842](#), fls. 590-596 (digitalizadas p. 1185-1197).

⁷³ SEI nº [0004842](#), fls. 667-669 (digitalizadas p. 1339-1344).

regulamentar e fiscalizar as atividades dos armadores”, opinou, por meio do Parecer nº 119/2013/CARG/PF-ANTAQ/PGF/AGU⁷⁴, da forma abaixo transcrita:

(...)

8. (...). Tratando-se de cobrança por serviços cobrados pela movimentação, armazenagem e embarque de mercadorias (taxas vinculadas à atividade, como: de lacre, ENS; ISPS, emissão de BL), no ambiente do porto público, parece evidente que, em verdade, a regulação incide sobre a atividade portuária, e não propriamente sobre a atividade dos armadores (transporte em si mesmo).

9. O argumento usado é de que se trata de "mero ressarcimento de despesas incorridas no ambiente do porto, modo que é trespassado ao exportador, e de forma indevida.

10. Nesse cenário, parece óbvia a competência desta ANTAQ, para regulamentar (e regular) a atuação dos atores envolvidos, garantindo-se a modicidade tarifária que deve ocorrer na espécie.

11. O modo mais efetivo de atuação, é pela previsão do teto tarifário máximo que pode (ou não) incidir, na movimentação e armazenagem de contêineres, dando-se publicidade e transparência desses valores, com o fim de permitir tanto ao importador, quanto ao exportador o efetivo custo da atividade portuária na espécie.

12. Desse modo, ante as conclusões da Área Técnica, há de se considerar a proposição da Superintendência de Portos, para buscar entendimento entre as partes (armadores, operadores, donos de cargas, autoridades portuárias) num esforço de composição das partes, antes que se adote um procedimento administrativo contencioso, buscando o exercício do poder sancionatório propriamente dito.

13. Não se trata, portanto, de mera atividade de transporte aquaviário, mas do ressarcimento de custos incorridos na atividade portuária, cabendo a esta ANTAQ, no âmbito de suas atribuições

⁷⁴ SEI nº [0004842](#), fls. 674-676 (digitalizadas p. 1353-1357).

(conforme exposto na Nota Técnica) exercê-las na plenitude, sob pena de incorrer em "desvio de poder".

A recomendação da setorial técnica, corroborada pela PFA, fundamentou decisão da Diretoria Colegiada prolatada na Reunião Ordinária realizada em 11 de abril de 2015⁷⁵ no sentido de se realizarem debates envolvendo armadores, operadores portuários, donos de mercadorias, autoridades portuárias e demais entidades públicas com expertise relacionada ao tema "defesa de concorrência", como é o caso do CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, de modo a se confirmar a pertinência de se avaliar os reflexos, no âmbito regulatório, decorrentes da aplicação da Resolução nº 2.389-ANTAQ, de 2012, concomitantemente com a apuração e averiguação das condutas consideradas abusivas consoante a denúncia encaminhada pelo Cecafé, e o desenvolvimento, no âmbito de competência da setorial de navegação marítima, de estudos tendentes à regulação de práticas observadas em relação à conduta dos transportadores marítimos.

Nesse interregno, com a revogação da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, pela Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012, convertida na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, alterou-se o marco regulatório do setor portuário. Desse modo, para além da análise, já então em curso, da norma aprovada pela Resolução nº 2.389-ANTAQ, a “nova lei dos portos” implicou a necessidade de adequar seus dispositivos aos papéis institucionais estabelecidos para os órgãos e entidades setoriais intervenientes nos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral alfandegadas no âmbito das áreas e instalações portuárias, de uso público ou privado, conforme está consignado na Nota Técnica nº 48/2015/GRP, autuada em 3 de dezembro de 2015⁷⁶.

Recapitulando, a Resolução nº 2.389-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2012, buscou estipular parâmetros regulatórios a serem observados pelas autoridades portuárias na normalização daqueles serviços, prestados em instalações de uso público, nos portos organizados, que configuram práticas operacionais e relações comerciais envolvidas nas rotinas de importação e exportação.

Assim, o texto normativo pretendeu conferir elementos e balizas para regulação das interações entre o transporte marítimo, a operação portuária e a armazenagem de cargas submetidas a controle das autoridades fiscais aduaneiras, num contexto em que a efetiva

⁷⁵ SEI nº [0004842](#), fls. 1252-1255 (digitalizadas p. 2511-2517).

⁷⁶ SEI nº [0004842](#), fls. 1207-1242v. (digitalizadas p. 2421-2492).

regulação dessas operações e serviços, aplicável a cada porto organizado, ficava ao encargo das autoridades portuárias locais.

A transferência de tal atribuição para a ANTAQ, por força da edição da Lei nº 12.815, de 2013, gerou o dever de uniformização regulatória dos serviços portuários no âmbito das instalações de uso público, e ampliação do seu escopo para comportar, também, manifestações regulatórias técnicas, jurídicas e econômicas da entidade reguladora central demandadas pelo incentivo que o referido diploma legal conferiu à exploração portuária mediante autorização a áreas e instalações de uso privativo, localizadas fora das áreas dos portos organizados e que não se submetem a nenhuma autoridade portuária.

Ademais da modificação legislativa, ocorreram fatos supervenientes aptos a produzir efeitos jurídicos sobre a atuação de terminais e operadores portuários, em especial manifestações da Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - SG/CADE e do Tribunal de Contas da União, todas recomendando, de modo fundamentado, a necessidade de a ANTAQ revisar e reformar os fundamentos técnico-jurídicos da Resolução nº 2.389/2012.

Destarte, a Nota Técnica nº 48/2015/GRP enuncia como principais objetivos da revisão normativa em análise:

1. Adequar os dispositivos da Resolução ANTAQ nº 2.389, de 13/02/2012, ao Novo Marco Regulatório Portuário (Lei nº 12.815, de 05/06/2013), promovendo as necessárias adaptações no âmbito da regulação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral alfandegadas no âmbito das áreas e instalações portuárias, de uso público ou privado, em atenção aos papéis institucionais estabelecidos para os órgãos e entidades setoriais.
2. Garantir as condições estruturais e comportamentais de competitividade não apenas na operação portuária, mas, sobretudo, nos mercados de armazenagem, de modo a garantir que restrições verticais possibilitadas pela atual redação da Resolução nº 2.389, de 2012 sejam vedadas *ex ante* e fiscalizadas *ex post*, de modo coerente e segundo critérios regulatórios claros e objetivos.

3. Garantir que a contratação de serviços de operação portuária seja realizada com transparência e mediante pagamentos praticados em regime de eficiência, conforme art. 11, IV, da Lei nº 10.233, de 2001.

No que tange ao escopo precípua deste Estudo, a indigitada Nota Técnica nº 48/2015/GRP versa sobre Questões Regulatórias e Concorrenciais decorrentes de cobranças associadas à *box rate* e à THC; Análise dos fundamentos alegados para legitimação de cobrança de serviços de movimentação, liberação e entrega de contêineres e carga geral; Abrangência da THC cobrada pelo armador ou transportador marítimo; Existência de decisões judiciais favoráveis às cobranças de serviços de movimentação, segregação, liberação e entrega de contêineres e carga geral; Análise de proposta de associações de usuários que pretendem contratar diretamente com os operadores e terminais portuários, sem interveniência dos armadores, o pagamento de serviços de movimentação horizontal de contêineres e carga geral.

Sobre as opções estratégicas de enfrentamento das questões objeto deste Estudo, a nota técnica em comento dispõe como alternativas regulatórias e seus impactos: (i) “Não regular” – que descarta, sob os argumentos de que acarretaria ainda mais desordem, heterogeneidade de tratamento dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral nos diversos portos, e perpetuaria os prejuízos concorrenciais causados aos recintos alfandegados e, por conseguinte, os altos custos repassados aos usuários, além da ineficiência portuária, e que não adaptar os termos da norma ao novo marco regulatório portuário implicaria grave ilegalidade, especialmente diante da centralização normativa e do fortalecimento da função regulatória da ANTAQ –; e (ii) “Regular”, segundo os princípios anteriormente enunciados, enfatizando a necessidade de revisão integral da Resolução nº 2.389, de 2012, sintetizada na assertiva de que os pressupostos jurídicos sobre o qual se assenta a aludida Resolução encontram-se superados, a ensejar a caducidade não só de alguns dispositivos – a exemplo do que possibilita à Autoridade Portuária fixar tetos de preços para serviços não contemplados na *box rate* –, e impõem sua revogação *in totum*.

Nessa senda, a Nota Técnica após discorrer sobre os aspectos conceituais, operacionais, concorrenciais, jurídicos, contratuais e valorativos da *box rate* e da THC, bem assim como são tratadas na Resolução nº 2.389, de 2012, finaliza com a apresentação da nova redação proposta dos dispositivos de norma que regula a prestação dos serviços de movimentação

e armazenagem alfandegada de contêineres e carga geral em instalações portuárias, e suas justificativas técnicas específicas.

Após trâmites pormenorizados nos autos, que culminaram com Deliberação da Diretoria Colegiada em sua 25ª Reunião Extraordinária, realizada em 11 de maio de 2018, expressa no Acórdão nº 43-2018-ANTAQ⁷⁷ e na Resolução nº 6.124-ANTAQ⁷⁸, a ANTAQ realizou consulta e audiência públicas, no período de 28 de maio a 26 de junho de 2018, visando ao recebimento de contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento da proposta de revisão da norma anexa à Resolução nº 2.389-ANTAQ, de 2012. Pelas razões expostas no Parecer Técnico nº 71/2018/GRP/SRG⁷⁹, o processo de consulta desenvolveu-se inicialmente no bojo da Audiência Pública nº 04/2018, em que forem recebidas contribuições compiladas em relatório analítico⁸⁰, e desdobrou-se em debate constituído posteriormente à fase pública da Audiência, segundo decisão adotada pela Agência, de avançar no diálogo intersetorial, promovendo visitas técnicas aos terminais de contêineres, permitindo que esses terminais, ou mesmo as associações patronais, pudessem explicar e apresentar sua própria visão e seus próprios estudos contrapondo as determinações dos demais órgãos de controle, tendo sido a mesma oportunidade propiciada aos recintos retroportuários, em favor do amplo contraditório.

Reportando-nos ao tema precípuo deste Estudo, anotamos que o Parecer Técnico em comento, como fruto do intenso procedimento de consultas e análise de controvérsias suscitadas e entendimentos emanados do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, do Tribunal de Contas da União - TCU, do Poder Judiciário e da Advocacia Geral da União - AGU, optou por não acatar as contribuições que tratam de querer modificar os conceitos de *box rate* e THC, sobretudo aquelas que visam a excluir total e definitivamente a possibilidade de cobrança pela segregação e entrega imediata de cargas, bem assim reconheceu que o terminal portuário em zona primária tem posição dominante dentro desse mercado relevante, logo, potencialmente é, indiscutivelmente, capaz de utilizar a THC-2 como instrumento anticoncorrencial, posição dominante manifestada fundamentalmente nos casos de cargas em regime de trânsito aduaneiro para recintos retroportuários ou da mesma zona de alfandegamento.

Destarte, a GRP atuou no sentido de buscar uma solução regulatória ótima que enfrentasse não somente, e superficialmente, a discórdia sobre as definições de *box rate* e de THC,

⁷⁷ SEI nº [0500732](#).

⁷⁸ SEI nº [0500764](#).

⁷⁹ SEI nº [0666487](#).

⁸⁰ SEI nº [0666489](#).

mas também convergissem para solucionar ou para afastar possíveis fatos geradores que pudessem sugerir ou facilitar a criação de qualquer cobrança potencialmente infundada. Nessa senda, concluiu por anexar aos autos minuta de Resolução Normativa que aprova a norma que estabelece parâmetros regulatórios a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes nas instalações portuárias, revogando a Resolução nº 2.389-ANTAQ, de 2012.

A marcha processual resultou na apreciação destes autos sumariada nas atas das 462^a, 464^a e 465^a Reuniões Ordinárias da Diretoria Colegiada, realizadas em 28/05/2019, 26/06/2019 e 09/08/2019, respectivamente, e na decisão pela aprovação da proposta consubstanciada na Resolução Normativa-Minuta AST-DT, publicada como Resolução Normativa nº 34-ANTAQ nos termos do Acórdão nº 69-2019-ANTAQ⁸¹.

O alcance da RN nº 34-ANTAQ estende-se à totalidade dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes nas instalações portuárias, indo além daqueles remunerados pela *box rate* e daqueles cujas despesas são ressarcidas por meio da THC – categorias que constituem o foco deste Estudo –, incluindo as questões correlatas, objeto de persistentes conflitos e controvérsias de natureza regulatória – tais como serviço de segregação e entrega de contêineres - SSE (tratado no jargão do setor portuário como serviço de THC2) e práticas passíveis de ser consideradas abusivas ou lesivas à concorrência –, motivo pelo qual não podemos deixar de reportar a sequência de encaminhamentos voltados ao cumprimento das determinações exaradas no Acórdão nº 69-2019-ANTAQ, assim enunciadas:

(...)

b) Determinar à SRG que promova a consolidação dos estudos de impacto regulatório decorrentes da possibilidade de inserção de mecanismo e conceito de franquia na norma, bem como que a SFC auxilie na produção de dados e na fiscalização efetiva dos contratos que já preveem regras de franquia, de modo a identificar o problema a ser avaliado na AIR, com os aspectos atuais regulatórios e fiscalizatórios em vigor, submetendo a conclusão final para deliberação da Diretoria colegiada acerca de eventual necessidade de nova submissão à Audiência Pública.

⁸¹ SEI nº [0840591](#).

Entre os desdobramentos processuais da publicação da RN nº 34-ANTAQ e Acórdão nº 69-2019-ANTAQ, alinham-se manifestações suscitadas por demandas tais como pedidos de esclarecimento e embargos de declaração, bem assim interposição de recursos administrativos (Parecer Técnico nº 117/2019/GRP/SRG⁸², Parecer Técnico nº 124/2019/GRP/SRG⁸³ e Acórdão Nº 59-2020-ANTAQ⁸⁴).

Tais encaminhamentos ordenaram-se, no âmbito da setorial de regulação, segundo Proposta de Plano de Trabalho⁸⁵ visando à “elaboração de AIR em relação à possibilidade de estabelecimento de franquias de cargas pátio no âmbito da RN 34/2019. Preços-teto no SSE e demais rubricas de THC2”.

As ações implementadas pela SRG/GRP transcorreram mediante reuniões participativas com os terminais e com os usuários, seguidas de uma fase de Tomada de Subsídios, reportadas no Parecer Técnico nº 12/2020/GRP/SRG⁸⁶ e anexos Relatório de Análise de Impacto Regulatório 02/2020⁸⁷, Planilha de Cálculo de Preço-Teto⁸⁸ e Resolução-Minuta que Submete à audiência pública a proposta de Resolução que trata da estipulação de franquias para cargas containerizadas na importação e exportação, e aprova o preço-teto nacional para SSE e os respectivos critérios de análise de abusividade previstos no art. 9º, parágrafo único da Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 2019.

O Parecer Técnico nº 101/2020/GRP/SRG⁸⁹ contém a análise da admissibilidade e do mérito dos diversos recursos administrativos, que sintetiza no seu parágrafo 47, todos no sentido de um "pedido de reconsideração" em desfavor do texto da Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 2019, tanto por suas características intrínsecas como, onde couber, confrontando-os com as determinações emanadas do TCU e as disposições do CADE, e conclui por recomendar à Diretoria Colegiada:

⁸² SEI nº [0904051](#).

⁸³ SEI nº [0912520](#).

⁸⁴ SEI nº [1036973](#).

⁸⁵ SEI nº [0875650](#).

⁸⁶ SEI nº [0960217](#).

⁸⁷ SEI nº [0960211](#).

⁸⁸ SEI nº [0960213](#).

⁸⁹ SEI nº [1208763](#).

I - MANTER inalterado o texto do Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 2019;

II - DECLARAR e certificar o trânsito e julgado em relação ao processo decisório da Resolução Normativa ANTAQ nº 34-ANTAQ, de 2019.

O Parecer Jurídico n. 00022/2021/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU⁹⁰, atinente à análise dos recursos contra a RN nº 34-ANTAQ, aprovado pelo DESPACHO n. 00232/2021/GAB/PFANTAQ/PGF/AGU, opina, no mérito, pelo desprovimento desses recursos.

3.3 O tema na agenda regulatória da ANTAQ

Incluído no *Eixo 3.1 - Sistematizar mecanismo de análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários, por parte dos armadores que atracam em instalações portuárias brasileiras* da Agenda Regulatória do biênio 2020/2021 aprovada pela Resolução nº 7.754-ANTAQ, de 12 de maio de 2020⁹¹, o tema do presente Estudo está desenvolvido no processo nº 50300.002251/2019-31 com o propósito de deslindar a matéria, que já suscitou a interveniência do Tribunal de Contas da União - TCU, no âmbito do Processo TC 004.662/2014-8, para apuração de denúncia quanto à cobrança da THC sem comprovação de seu caráter ressarcitório.

Em breve síntese, os problemas regulatórios enfrentados pela ANTAQ no que se refere ao tema, são: i) assimetria de informações entre o usuário, importador e exportador, e o transportador marítimo, acerca da THC efetivamente paga ao terminal; ii) entendimento disforme do enquadramento regulatório da THC na composição do transporte aquaviário/movimentação portuária; e iii) nos termos do Acórdão nº 101-2020-ANTAQ⁹², comprovação aos usuários, importadores e exportadores e de transporte de cabotagem, o ressarcimento das despesas portuárias que compõem o THC nas exatas despesas incorridas nas operações portuárias descritas na Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 19/08/2019, por meio das notas fiscais de serviços emitidas pelos terminais portuários;

No estágio inicial deste Estudo, já considerando os procedimentos, análises, resultados e conclusões do projeto piloto reportado no Relatório Técnico nº 5/2019/GRP/SRG, contextualizou-se o projeto em curso no Eixo 3.1, para fins de orientar os levantamentos de

⁹⁰ SEI nº [1294189](#).

⁹¹ SEI nº [1035129](#).

⁹² SEI nº [1103040](#).

informações junto aos terminais de contêineres, em atendimento ao TCU e à Agenda Plurianual de Estudos 2021-2024⁹³, mediante a definição do problema regulatório do caráter ressarcitório da THC e a necessidade de se discriminar qual parte da *box rate* constante das notas fiscais recebidas dos terminais no âmbito do projeto piloto refere-se à THC.

4. LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES

O estudo das questões aventadas sobre a determinação do valor exato da THC, de modo a subsidiar a exequibilidade do caráter ressarcitório e investigar a suposta abusividade do repasse aos usuários exportadores e importadores da taxa cobrada dos armadores pelos operadores e instalações portuárias que movimentam ou armazenam cargas containerizadas, nas modalidades de arrendamento e de autorização – ora denominadas genericamente “terminais de contêineres” ou simplesmente “terminais” – desenvolveu-se a partir da discussão sobre os dados recebidos no projeto piloto e a qualidade desses dados. Portanto, numa tentativa de superar as limitações/dificuldades apontadas, a começar pela: I) imprecisão na comparação entre *box rate* e THC; e II) restrição no acesso a dados considerados confidenciais/sigilosos por parte do terminal portuário e do agente marítimo.

4.1 Obtenção dos dados quantitativos

Selecionou-se para efetivação dos contatos com a equipe técnica, via ofício e em reunião, os terminais responsivos às solicitações da ANTAQ por ocasião do projeto piloto que embasa o Estudo, a saber Santos Brasil, TCP – Terminal de Contêineres de Paranaguá, Tecon Salvador e Tecon Rio Grande S.A., a título de sondagem sobre o funcionamento do mercado e disponibilidade de informações por parte dos terminais portuários, propondo-se uma pauta da qual constou a contextualização do Estudo, abrangendo:

- a) o problema regulatório do caráter ressarcitório ou repasse dos preços de THC aos usuários;
- b) o estudo da GDE/ANTAQ que comparou os preços de THC no Brasil e no mundo;
- c) a exposição sumária dos resultados do projeto piloto que comparou *box rate versus* THC por meio de notas fiscais recebidas por parte de terminais;

⁹³ SEI nº [1357445](#).

- d) a necessidade de se discriminar qual parte da *box rate* (constante das notas fiscais) refere-se à THC e eventuais abusividades apontadas pelos usuários, em atendimento ao TCU e à Agenda Regulatória de Estudos;
- e) o entendimento da Resolução Normativa nº 34-ANTAQ que define a THC, bem como o caráter de ressarcimento que lhe atribui no seu art. 3º; e
- f) o objetivo de qualificar os dados de *box rate* para se chegar ao valor conceitual de THC da RN nº 34-ANTAQ.

Como desdobramento das reuniões, foram enviados a esses terminais ofícios solicitando a segmentação de dados de *box rate*.

Os ofícios solicitaram o preenchimento de uma planilha em formato Excel, instrumento de coleta de dados constante do Apêndice deste relatório, contendo, o que se denominou, macroatividades, no processo operacional na exportação⁹⁴: recebimento; *pre-stacking*; costado; porão. E macroatividades na importação: porão; costado; *pre-stacking*. Para cada macroatividade foi solicitada a descrição de cada atividade/rubrica/serviço e respectivo rateio de preço.

O instrumento objetivou a obtenção de dados de:

- o Preço de *box rate* para uma amostra específica de contêineres⁹⁵ (identificados pelos códigos BIC)⁹⁶, em duas atracções ocorridas em março de 2018, período do projeto piloto;
- o Segmentação/segregação das atividades/rubricas/serviços que compuseram a *box rate* e sua respectiva descrição;
- o Segmentação/segregação dos preços de cada atividade/rubrica/serviço, bem como os critérios utilizados (memórias de cálculo) para as estimativas

⁹⁴ Na exportação, a atividade “agendamento” não foi preenchida por nenhum dos participantes, por tratar-se de atividade sob responsabilidade do embarcador, que é quem realiza o agendamento por meio do *website* do terminal.

⁹⁵ Para cada atracção foi selecionado um conjunto reduzido de contêineres com base nos seguintes critérios de amostragem não probabilística: contêineres de 20 ou 40 pés secos (*dry*), cheios (e não vazios), embarcados ou desembarcados (excluídos movimentos de transbordo ou remoção) e que apresentaram, em conjunto, um valor específico de *box rate* identificável através de nota fiscal (NF, NFe, RPS ou Fatura de Serviço acompanhada de NF) emitido pelo terminal contra o armador.

⁹⁶ Identificados pelo terminal, após a amostragem, por meio de códigos BIC (*Bureau of International Containers*).

de rateios de preços globais em preços específicos por atividade/rubrica/serviço descrita;

- o Apresentação do contrato celebrado entre armador e terminal que fundamentou a operação, cujas notas fiscais estavam de posse da ANTAQ em decorrência do projeto piloto.

4.2 Obtenção dos dados qualitativos

A equipe técnica estabeleceu contato com algumas entidades representativas de usuários, com a finalidade de se efetivar consulta sobre aspectos do atual arranjo comercial e operacional da THC, a saber, Cecafé – Conselho dos Exportadores de Café do Brasil, Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil - CNA, Confederação Nacional da Indústria - CNI, Sindicato dos Comissários de Despachos, Agentes de Carga e Logística do Estado de São Paulo - Sindicomis e Associação Nacional das Empresas Transitárias, Agentes de Carga Aérea, Comissárias de Despachos e Operadores Intermodais - ACTC, Associação de Usuários dos Portos da Bahia - Usuport Bahia, Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística - Logística Brasil e Associação de Usuários dos Portos da Região Sul - Usuport Sul, cujo escopo se consubstancia segundo as questões abaixo transcritas:

a) na prática comercial, as instalações portuárias ou os operadores portuários facultam a cobrança direta da THC ao exportador/importador/consignatário?

Se sim:

b) é uma prática recorrente ou não?

c) quais fatores influenciam o exercício desta faculdade?

d) há espaço para negociação e pagamento da THC junto à instalação portuária ou o operador portuário, sem a intermediação do armador?

Se não:

e) já houve tentativa neste sentido?

f) quais os fatores ou motivos impeditivos desta prática?

5. ANÁLISE DE INFORMAÇÕES

5.1 Análise quantitativa dos dados de terminais

Limitações metodológicas:

- Todos os quatro terminais consultados responderam, cada qual a sua maneira. Apenas dois dos quatro terminais desenvolveram o exercício proposto pelo instrumento de coleta. Por razões de sigilo⁹⁷, esses terminais serão representados pelas letras A, B, C, D, sem qualquer relação com seus nomes ou razões sociais. Para fins deste estudo, notou-se que:
 - A segregação/segmentação de dados pretendida não alcançou o nível esperado, qual seja, a descrição das atividades/rubricas/serviços que compõem cada macroatividade da *box rate*. No caso dos terminais que desenvolveram o exercício proposto pelo instrumento de coleta (Terminal A e Terminal B), houve a segregação/segmentação de preços apenas no nível da macroatividade pré-definida no instrumento (recebimento, *pre-stacking*, costado, porão).
 - Assim, o Terminal A apresentou a segmentação de preços relacionados ao custo de cada macroatividade pré-definida. A precificação da macroatividade “porão”, doravante denominada estiva⁹⁸, é de especial importância para este estudo por representar segmento de atividade conceitualmente integrante da *box rate* e não integrante da THC. O terminal respondente, contudo, insere ressalva quanto aos critérios utilizados, esclarecendo que a alocação de valores apresentada é uma “alocação meramente teórica”, a qual não se dá com precisão matemática, e não deve ser considerada como premissa máxima para interpretação da composição dos preços e norteamiento dos custos.
 - O Terminal B também apresentou estimativas, em bloco, para o custo do conjunto das macroatividades do processo operacional previstas no

⁹⁷ Resolução nº 2.578-ANTAQ/2012, Art. 10, incisos III e XV dispõem sobre o sigilo em razão de informações técnicas e operacionais relativos à atividade empresarial cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

⁹⁸ O conceito legal de estiva contido no art. 40, inciso II, da Lei nº 12.815/2013, inclui o movimento vertical e atividades acessórias: “atividade de movimentação de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo, arrumação, peaço e despeação, bem como o carregamento e a descarga, quando realizados com equipamentos de bordo.” Neste relatório, considera-se estiva o movimento vertical mesmo quando a operação é efetuada por aparelhamento portuário.

instrumento de coleta, e individualizou o custo estimado da estiva. Contudo, esclareceu que houve dificuldade em precisar os percentuais dos custos para cada operação através de memórias de cálculos, em razão da complexidade das operações, do tempo decorrido, das especificidades de cada operação, dentre outros fatores, “o percentual pode não representar claramente os custos envolvidos”.

- O Terminal C informou não precificar de maneira separada/rateada os serviços que compõem a *box rate*, bem como, considera não ser viável e nem preciso apresentar memórias de cálculos com rateios de preços específicos por atividade visto que vários deles atendem a várias subetapas do processo.
- O Terminal D considerou não aplicável/não disponível os preços de forma segmentada/segregada dos serviços que compõem a *box rate*, por meio da sigla “N/A”, assinalada no instrumento de coleta.

No mesmo sentido das declarações dos Terminais C e D, da análise dos contratos de prestação de serviços no terminal celebrados entre terminal e armador (contratos de *box rate*)⁹⁹ celebrados entre terminal e armador e encaminhados à Antaq, não foi possível a definição do preço da THC, seja por ausência de previsão expressa, seja pelo fato dos contratos preverem um conjunto agregado de atividades sob uma única rubrica “*loading/discharging full container*” com um preço global não segmentado/segregado para todo o processo operacional.

Análise quantitativa propriamente dita:

- Conforme mencionado, dois dos quatro terminais consultados (Terminal A e Terminal B) forneceram os preços segmentados de *box rate* por macroatividade, totalizando a análise quantitativa de:
 - 24 contêineres, todos de 40 pés secos (*dry*) e cheios, em três atracações distintas:
 - 15 contêineres referem-se a uma atracação no Terminal B; cinco contêineres a uma atracação no Terminal A, e quatro contêineres a outra atracação no Terminal A.

⁹⁹ Também denominados *Terminal Service Agreements* ou *Agreement for Container Terminal Services*.

A análise da *box rate* subtraída da estiva que será realizada a seguir objetivou, por meio de estudo de caso¹⁰⁰, viabilizar uma comparação de valores de *spread* mais precisa, para fins de ressarcimento, entre THC paga pelo usuário ao armador *vis-à-vis* THC (fração da *box rate*) repassada pelo armador ao terminal:

- Terminal A:
 - Constatou-se um “*spread*” (sobrepço da THC) médio de 95% para a amostra de nove contêineres em duas atracações. Isto significar dizer que o valor de THC pago pelos usuários ao armador correspondeu a cerca de 2 (duas) vezes o valor correspondente à THC (obtido a partir da *box rate*, subtraído o valor da estiva) repassada pelo armador ao terminal.
 - O *spread* médio, sem utilização da metodologia deste relatório, ou seja, a simples comparação da THC com a *box rate*, para a mesma amostra, resultaria em valores abaixo de 20%.
 - Conforme dados obtidos, e baseado na metodologia aplicada, estima-se que cerca de 40% (quarenta por cento) dos custos envolvidos nas operações compreendidas pela *box rate* referem-se à operação de estiva, para a amostra.
- Terminal B:
 - Constatou-se um “*spread*” (sobrepço da THC) médio de 180% para a amostra de 15 contêineres em uma atracação. Isto significar dizer que o valor de THC pago pelos usuários ao armador correspondeu a cerca de 2,8 vezes o valor correspondente à THC (obtido a partir da *box rate*, subtraído o valor da estiva) repassado pelo armador ao terminal.
 - O *spread* médio, sem utilização da metodologia deste relatório, ou seja, a simples comparação da THC com a *box rate*, para a mesma amostra, resultaria em valores abaixo de 20%.
 - Conforme dados obtidos, e baseado na metodologia aplicada, estimou-se que cerca de 60% (sessenta por cento) dos custos envolvidos nas operações compreendidas pela *box rate* referem-se à etapa final da operação de embarque, do costado do navio até o porão (estiva), para a amostra.

¹⁰⁰ Sem pretensão de representatividade estatística a partir de inferência com base nos resultados obtidos.

- Por derradeiro, o Terminal D apresentou dados de *box rate*, sem, contudo, segmentar os valores para cada macroatividade, atividade ou serviço. Assim, não foi possível aplicar a metodologia deste relatório. A título meramente ilustrativo, o *spread* médio no Terminal D baseado na simples comparação da THC com a *box rate*, para uma amostra de 20 contêineres, em duas atracações, resultou em 165%, para a amostra.
 - Neste caso, notou-se uma *box rate* com valor marcadamente inferior aos demais terminais da amostra.
 - Com base nos percentuais referentes ao custo da estiva já analisados nos outros dois terminais da amostra, infere-se que a aplicação da metodologia, neste caso, resultaria em valores de *spread* médio acima de 300%.
- Segundo um dos terminais respondentes, o percentual significativo da estiva no custo total da *box rate* ocorreu em razão dos seguintes fatores: os equipamentos utilizados, a mão de obra especializada, que demanda alta qualificação e constante treinamento, a obrigatoriedade de utilização de mão de obra avulsa.
 - Acerca da obrigatoriedade de utilização de mão de obra avulsa, cabe destacar que os dados sobre o percentual do custo da estiva na operação se referem a arrendamentos localizados em portos públicos. Nesta pesquisa, não foi verificado o percentual representativo da estiva no custo total da operação em Terminais de Uso Privado.

5.2 Análise qualitativa das informações das entidades representativas de usuários

Analisando-se as informações encaminhadas à ANTAQ pelas entidades representativas de usuários, em resposta aos questionamentos da equipe técnica sobre a relação comercial entre o exportador, importador e consignatário de cargas containerizadas, a instalação portuária ou operador portuário e o transportador marítimo – armador ou seu agente marítimo no Brasil –, verifica-se o entendimento quase uníssono de que na prática comercial, as instalações portuárias e os operadores portuários não facultam a cobrança direta da THC ao exportador/importador/consignatário, ressalvada a manifestação discordante do Sindicomis e ACTC, segundo a letra do art. 3º da RN nº 34-ANTAQ, de 2019. Contudo, em complementação à resposta, aduz, de modo contraditório, a avaliação de que “se trata de prática comercial bastante recorrente, maioria dos armadores negociam os valores diretamente com o operador portuário, pagam por esse serviço e realizam a cobrança junto ao consignatário da mercadoria (...) esse serviço é cobrado pelo terminal

ao operador portuário que o repassa ao transportador (armador/agência marítima)”, – tal contradição denota incompreensão deste quesito do questionário; *a contrario sensu* as demais entidades consultadas alinham fatos e argumentos que confirmam a negação, na prática, da observância dessa disposição normativa.

Assim é que a Cecafé anexou a sua carta-resposta notas de débitos que evidenciam a cobrança da THC pela agência marítima ao exportador, e afirma que

mais de 95% do café brasileiro é comercializado sob a modalidade FOB (*Incoterms*), casos em que o importador é quem contrata o frete com o armador, que, através do seu agente marítimo no Brasil, determina o terminal de embarque, não havendo qualquer relação comercial do exportador com o terminal e com o agente marítimo, sendo sua responsabilidade apenas entregar a carga na data e no local indicado.

A Cecafé ainda expõe que foram malsucedidas diversas tentativas de adotar o pagamento direto ao terminal ou operador portuário e relata que as empresas consultadas apontam como impeditivos dessa prática a concentração e verticalização de mercado – a exportação de café se concentra nos cinco maiores agentes marítimos, que correspondem, juntos, a 85% da movimentação de contêineres, o que dificulta as práticas do livre mercado, da transparência e do amplo diálogo, além de gerar cobranças extrafrete fixadas de forma unilateral, que reputam como abusivas –, e a insuficiência de regulação adequada, pois “apesar dos avanços na Regulação Marítima e Portuária pela ANTAQ, ainda há o desafio do seu aprimoramento com o objetivo de coibir práticas abusivas e dar maior transparência ao mercado, com o pagamento direto ao terminal portuário, e não ao transportador ou ao seu agente intermediário”.

A CNA corrobora a assertiva de que as instalações portuárias ou operadores portuários não facultam a cobrança direta da THC ao exportador/importador/consignatário, acrescentando que em todas as tentativas nesse sentido, a partir do início dos anos 2000, foi reportado que a THC era cobrada pelo transportador marítimo, sem que houvesse esclarecimento do porquê da cobrança do serviço em terra ser realizada pelo transportador marítimo, porém não da forma transparente como é a prática no exterior, em que o transportador marítimo repassa para o dono da carga o melhor preço da THC obtido por barganha com o terminal.

As associações de usuários Usupport Bahia e Logística Brasil ressaltam a inexistência de espaço para negociação e pagamento da THC junto à instalação portuária ou ao operador portuário, sem a intermediação do armador, inclusive porque toda iniciativa nesse sentido estaria suscetível a retaliação da parte que detém o poder de mercado de transporte marítimo da carga, e asseveram que essa concentração de mercado determina submissão absoluta dos terminais em relação às empresas de navegação, extremamente prejudicial aos usuários, que não se sentem protegidos pela forma adotada pela ANTAQ para supervisionar, fiscalizar e regular o mercado mediante denúncias (*ex post*).

Registre-se que as manifestações de representantes de usuários a respeito da cobrança da THC vão ao encontro da reclamação do setor das indústrias e cooperativas de arroz, reportada pela entidade que o representa, na Correspondência Abiarroz nº 004/2019.

5.3 Audiência pública nº 11/2021

No período de 31 de maio a 29 de julho de 2021¹⁰¹, foi oportunizado aos interessados o envio de contribuições, subsídios e sugestões, no bojo da Audiência Pública nº 11/2021¹⁰², para o aprimoramento da proposta de alteração normativa (“Proposta de Norma”) que busca concretizar entendimento regulatório acerca do Tema 3.1, da Agenda Regulatória do biênio 2020/2021.

A Proposta de Norma¹⁰³ objetiva, especificamente, alterar as normas aprovadas pela RN nº 18-ANTAQ e pela RN nº 34-ANTAQ, com vistas a estabelecer instrumentos de aprimoramento de análise e fiscalização da cobrança da Taxa de Movimentação no Terminal, *in verbis*:

CAPÍTULO I

Objeto

Art. 1º Esta Resolução tem por objetivo alterar as normas aprovadas pela Resolução Normativa nº 18-ANTAQ, de 21 de dezembro de 2017, e pela Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 19 de agosto de 2019, com vistas a estabelecer instrumentos de aprimoramento de análise e fiscalização da cobrança da Taxa de Movimentação no Terminal.

¹⁰¹ Acórdão nº 381/2021/ANTAQ SEI nº [1374917](#).

¹⁰² Aviso de Audiência Pública nº 11/2021-ANTAQ SEI nº [1328256](#).

¹⁰³ Acórdão nº 262/2021/ANTAQ SEI nº [1328149](#).

Art. 2º O Anexo da Resolução Normativa nº 18-ANTAQ, de 2017, passará a vigorar com a seguinte alteração:

I - Art. 8º

V - obter comprovação de pagamento dos serviços contratados mediante emissão de nota fiscal, independentemente da contratada ser responsável direta ou intermediadora de prestação de serviços.

Parágrafo único. Nos casos em que o serviço contratado seja de intermediação, no qual o agente intermediador negocia extenso volume de contratos na busca de obter ganhos de eficiência, a nota fiscal emitida pelo intermediador ao contratante deve apresentar também a média, por determinada unidade de medida, da totalidade do serviço negociado com o prestador final de serviços.

II - Art. 27

V - não emitir nota fiscal como meio de comprovação de pagamento por serviços dispostos em contrato, sejam eles de quaisquer natureza: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais);" (NR)

Art. 3º O Anexo da Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, de 2019, passará a vigorar com a seguinte alteração:

I - Art. 2º

Parágrafo único. A Taxa de Movimentação no Terminal ou Terminal Handling Charge (THC), quando contratada sob intermediação de transportador marítimo ou agente intermediário, ao representar o exportador ou importador na qualidade de terceiro não interessado, possui natureza extra frete marítimo.

II - Art. 3º. A THC poderá ser cobrada pelo transportador marítimo, diretamente do exportador, importador ou consignatário, conforme o caso, a título de restituição das despesas discriminadas no inciso X do art. 2º, assumidas com a movimentação das cargas e pagas à instalação portuária ou ao operador portuário.

Fundamentou a Proposta de Norma o Relatório de AIR nº 1, de 16/03/2021¹⁰⁴, corroborado pelo Despacho GRM¹⁰⁵ e Despacho SRG¹⁰⁶.

Não é o escopo deste Relatório analisar a Proposta de Norma apresentada, o que foi levado a efeito pelo mencionado Relatório de AIR nº 1, nem tampouco realizar a análise e manifestação a respeito das contribuições e seus fundamentos no bojo da Audiência Pública nº 11/2021, o que será realizado pela Gerência de Regulação Marítima¹⁰⁷.

Neste Relatório, contudo, apresenta-se uma visão geral das contribuições, relacionada ao perfil do contribuinte, e são analisadas as questões estritamente relacionadas às abordadas neste estudo, manifestadas por meio de posicionamentos dos contribuintes.

Segundo o Relatório 18/2021/CAPA/SGE¹⁰⁸, foram recebidas através do Sistema de Participação Social (SIPAS) um total de 59 contribuições, reunidas no Relatório de Contribuições Validadas¹⁰⁹, e ainda, manifestações complementares, consignadas no SEI/ANTAQ¹¹⁰. A Audiência Pública em comento contou com a participação de 16 inscritos¹¹¹.

Numa primeira análise, nota-se que as contribuições e manifestações complementares foram realizadas por 11 entidades ou empresas¹¹², classificadas, por grupo de interesse, em: Entidade Representativa de Usuários (“Usuário”), Entidade Representativa de Transportadores Marítimos ou Transportador Marítimo (“Transportador Marítimo”), Entidade Representativa de Terminais Portuários (“Terminal Portuário”), “Terminal Retroportuário” e “Governo”.

¹⁰⁴ SEI nº [1237879](#).

¹⁰⁵ SEI nº [1276281](#).

¹⁰⁶ SEI nº [1280308](#).

¹⁰⁷ SEI nº [1398013](#).

¹⁰⁸ SEI nº [1392336](#).

¹⁰⁹ SEI nº [1397562](#).

¹¹⁰ SEI nº [1392354](#), nº [1392357](#), nº [1392359](#), nº [1392360](#), nº [1392362](#), nº [1392364](#), nº [1392366](#), nº [1392367](#), nº [1392368](#), nº [1392380](#), nº [1392387](#), nº [1392389](#), nº [1392390](#), nº [1392392](#), nº [1392393](#), nº [1392394](#), nº [1392395](#) e nº [1392398](#).

¹¹¹ SEI nº [1368027](#).

¹¹² O número de participantes, apesar de relativamente pequeno, representa parcela expressiva de *stakeholders* do setor, a exemplo da ABTP que representa o interesse de empresas detentoras de instalações portuárias responsáveis por 70% da movimentação portuária nacional SEI nº [1391334](#).

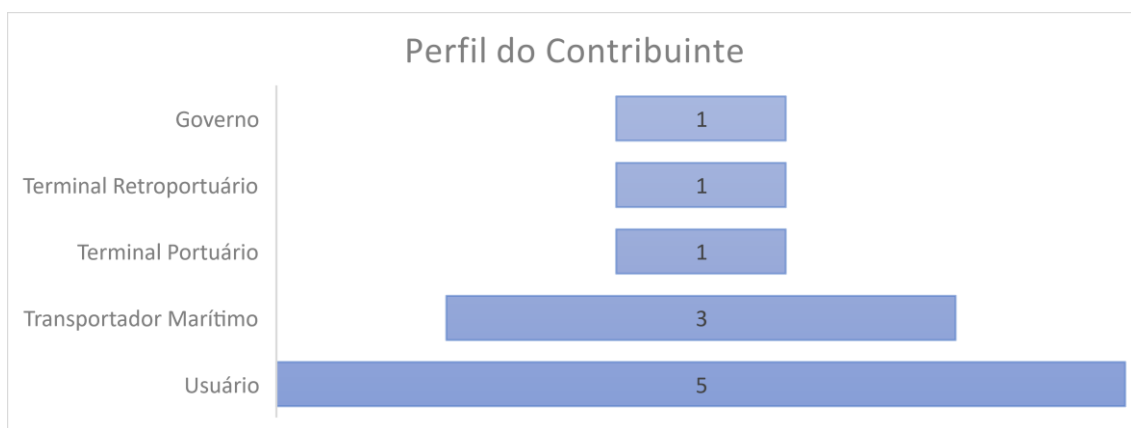


Figura 1 - Perfil dos contribuintes por grupo de interesse

Os contribuintes no perfil Usuário foram: Associação Brasileira da Indústria do Arroz (Abiarroz); Associação de Exportadores de Açúcar e Alcool (Aexa); Conselho dos Exportadores de Café do Brasil (Cecafé); Usuport Bahia (Associação de Usuários dos Portos da Bahia); e Usuport Rio de Janeiro (Associação dos Usuários dos Portos do Rio de Janeiro).

Os contribuintes no perfil Transportador Marítimo foram: Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC); Centro Nacional de Navegação Transatlântica (Centronave); e Maersk.

Os contribuintes no perfil Terminal Portuário, Terminal Retroportuário e Governo foram, respectivamente: Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP); Marimex Despachos, Transportes e Serviços Ltda.; e Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE).

O perfil Transportador Marítimo manifestou-se em 16 contribuições e manifestações complementares onde declararam serem contrários à proposta, ou seja, propugnam pela não alteração das normas em vigência que regem a THC, conforme explicado em detalhes nas contribuições¹¹³ e manifestações complementares¹¹⁴, citam-se alguns dos argumentos: oposição à premissa do transportador marítimo enquanto intermediador de serviços; inviabilidade/impossibilidade de implementação da norma; violação a princípios tributários e de competência legal; ausência de suporte fático que justifique regulamentação de caráter geral e abstrato em virtude da coerência de preços praticados no Brasil e no exterior e consonância com as melhores práticas mundiais.

¹¹³ Relatório das Contribuições Validadas SEI nº [1397562](#).

¹¹⁴ Manifestação Complementar Centronave SEI nº [1392367](#) e nº [1392366](#).

Subsidiariamente, enquanto proposta alternativa, o perfil Transportador Marítimo sugere o monitoramento de preços de THC divulgados pelos transportadores marítimo, a exemplo do estudo da ANTAQ intitulado “Estudo Comparativo dos Valores de THC (*Terminal Handling Charge* ou Taxa de Movimentação no Terminal) nos Terminais de Contêineres no Brasil e no Mundo”¹¹⁵ e o controle regulatório *ex post* de eventuais abusividades.

Por sua vez, o perfil Terminal Portuário, por meio de manifestação complementar¹¹⁶, declara, de maneira sucinta, ser favorável às manifestações apresentadas pelas entidades representativas do perfil Transportador Marítimo, considerando os acordos comerciais realizados para a prestação dos serviços marítimos e destacando a “busca pela segurança jurídica aos contratos, bem como a liberdade do mercado, especialmente no tocante aos contratos comerciais privados negociados entre as partes interessadas.”

No perfil Governo, houve recomendações para aprofundamento da questão no que se refere à possibilidade de o intermediador (Art. 2º da Proposta de Norma) emitir nota fiscal, e implicações na possível ocorrência de bitributação. Demais assuntos não foram objeto de análise pelo fato de estarem sob análise da SEAE, no âmbito da Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial (FIARC), conforme exposto em manifestação complementar¹¹⁷.

O perfil Terminal Retroportuário tece ampla argumentação contrária à SSE, considerando oportuna a discussão em razão da proposta de alteração da RN nº 34-ANTAQ, levada a efeito pela Audiência Pública nº 11/2021, e alternativas regulatórias que tangenciam o tema THC, conforme razões das contribuições e manifestações complementares.¹¹⁸

A seu turno, o perfil Usuário manifestou-se em 27 contribuições, apresentando alternativas de regulamentação do tema, conforme explicitado nas contribuições¹¹⁹, das quais citam-se, dentre outros, a título meramente ilustrativo: o encaminhamento ao usuário de nota fiscal emitida pelo terminal portuário em face do armador, em lugar da emissão de nota fiscal pelo agente marítimo; o registro de preços de THC na ANTAQ; a publicação de preços de THC por instalações e operadores portuários; o estabelecimento de preço-teto.

Enquanto questão estritamente relacionada a este Relatório, destaca-se que quatro das cinco entidades representativas de usuários defendem a negociação, contratação e

¹¹⁵ SEI nº [0925863](#). Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/central-de-conteudos/estudos-e-pesquisas-da-antag-1>. Acesso em: jul. 2021.

¹¹⁶ Contribuição ABTP SEI nº [1391334](#).

¹¹⁷ Nota Técnica SEAE 31583/2021/ME SEI nº [1392357](#).

¹¹⁸ SEI nº [1397562](#) e nº [1392398](#).

¹¹⁹ Relatório das Contribuições Validadas SEI nº [1397562](#).

pagamento da THC diretamente à instalação ou operador portuário (terminal portuário) ou ao armador, a critério do usuário.

Sobre o tema, a Usuport Bahia observa:

"A RN 34/2019, ao definir os conceitos de Cesta de Serviços (Box Rate) e de THC, subentende uma espécie de condicionamento da contratação do serviço junto à instalação ou ao operador portuário à intervenção do transportador marítimo ou seu representante, uma vez que, para os fins daquela norma, a THC, inclusive a guarda transitória das cargas, pertence à Cesta de Serviços, que, por sua vez é contratada pelo transportador marítimo ou seu representante. A norma não vislumbra a possibilidade e não conceitua uma Cesta de Serviços alternativa na qual não esteja contemplada a contratação do serviço portuário pelo agente intermediador. (...) Uma vez que só há uma definição de Cesta de Serviços e que a THC está inclusa nela, resta demonstrada a ausência de amparo normativo o qual o Usuário possa invocar quando da decisão de pagar a despesa portuário sem intervenção." (...) "modalidades outras, que não a destacada nos dispositivos da norma, são inibidas pela ausência de previsão normativa e pelo risco de serem enquadradas em desconformidade regulatória".

Com base nesse silogismo, não há previsão normativa para uma cesta de serviços sem a inclusão da THC em seu bojo. Desse modo, o pagamento da THC pelo usuário diretamente à instalação ou operador portuários, na hipótese de sua implementação, demandaria previsão normativa expressa, garantindo não só segurança jurídica, como também a exequibilidade de tal arranjo, previsto na expressão “poderá” constante do artigo 3º da RN nº 34-ANTAQ, ao estipular que a “THC poderá ser cobrada pelo transportador marítimo, diretamente do exportador, importador ou consignatário”.

Por fim, e diretamente relacionada à pesquisa de campo descrita na Seção 5.1 “Análise Quantitativa de Dados de Terminais”, que buscou individualizar o valor da THC no universo da *box rate*¹²⁰, cumpre ressaltar também a contribuição da Usuport Bahia:

¹²⁰ Sugestão também da Logística Brasil na Tomada de Subsídios nº 5/2020/SRG/ANTAQ SEI nº [1201467](#) e nº [1201470](#).

"[instalação portuária ou operador portuário] deverá segregar, expressamente, o THC dos demais serviços inclusos na Cesta de Serviços (Box Rate) para viabilizar a comparação [entre THC pago pelo usuário ao transportador marítimo e THC repassada pelo transportador marítimo ao terminal portuário] (...) A Antaq precisa conhecer, ainda que sob sigilo, quais são os serviços e os valores cobrados pelo terminal ao transportador marítimo e, sobretudo, quais destes dizem respeito exclusivamente à THC (...) caso contrário a assimetria de informação continuará a existir."

5.4 Considerações sobre os resultados encontrados

A Antaq, por meio deste estudo, objetivou apartar o preço da THC no universo da *box rate*, por meio da segregação/segmentação dos dados de *box rate* junto aos terminais portuários da amostra, conforme explicitado na Seção 5.1. obtendo limitado sucesso, em razão de a alocação de valores que definem a THC ser:

- Para o Terminal A: “meramente teórica”, e não deva ser considerada como premissa máxima para interpretação da composição dos preços e norteamiento dos custos;
- Para o Terminal B: “o percentual pode não representar claramente os custos envolvidos”;
- Para o Terminal C: “o terminal não precifica de maneira separada/rateada os serviços que compõem a *box rate*, bem como, considera não ser viável e nem preciso apresentar memórias de cálculos com rateios de preços específicos por atividade visto que vários deles atendem a várias subetapas do processo;
- Para o Terminal D: considerou não aplicável/não disponível os preços de forma segmentada/segregada dos serviços que compõem a *box rate*, por meio da sigla “N/A”, assinalada no instrumento de coleta.

Assim, os resultados alcançados por intermédio da metodologia utilizada não se mostraram consistentes para atingir o escopo de “Sistematizar mecanismo de análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários, por parte dos armadores que atracam em instalações portuárias brasileiras”, em função, segundo os terminais pesquisados e fontes bibliográficas, do arranjo comercial e operacional vigente não segmentar a THC contida na *box rate*.

Tangenciando o tema da assimetria informacional, a Agência, ao longo do tempo, adotou algumas medidas, das quais pode-se citar:

- i) A Resolução Normativa nº 31-ANTAQ, de 15 de abril de 2019¹²¹ (Aprova a Norma que estabelece a obrigatoriedade de prestação de informações para a alimentação do Sistema de Acompanhamento de Preços (Módulo APP) da ANTAQ), em seu art. 3º, incisos VII, define:

Art. 3º Para os efeitos desta norma considera-se:

VII - Cesta de serviços: composição de serviços de cais e de pátio, de cais e de armazenagem, de pátio e armazenagem ou de cais, de pátio e armazenagem cobrada de forma unitária e indivisível. (grifo do autor)

A RN nº 31-ANTAQ, de 2019, objetivou o acompanhamento sistemático de preços através do recebimento de informações relativas a receitas brutas médias mensais, por tipos de serviços e por TEU, provenientes da prestação de serviços portuários por parte de operadores portuários e instalações portuárias. Contudo, teve seus efeitos suspensos¹²² nos termos da ação judicial nº 1016246-10.2019.4.01.3400 e, mais recentemente, em 3/6/2021, houve sentença judicial em 1ª instância com resolução do mérito acolhendo o pedido formulado pelas principais entidades representativas de terminais portuários para declarar a nulidade do Processo nº 50300.001306/2012-19, a partir das fls. 259, e, por conseguinte, da Resolução Normativa nº 31-ANTAQ, de 15/04/2019.

- ii) A Proposta de Resolução nº 8.097-ANTAQ, de 2 de fevereiro de 2021 (Aprova a submissão em consulta e audiência públicas de proposta de norma que tem por objeto a padronização da estrutura de serviços básicos prestados pelos terminais de contêineres e definição de diretrizes acerca dos serviços inerentes, acessórios ou complementares)

A Proposta de Resolução nº 8.097-ANTAQ, de 2021, guarda coerência com a RN nº 34-ANTAQ, tendo por escopo os serviços *spot*, constantes das tabelas de preços de terminais portuários e expressamente excluindo os contratos de *box rate* (art. 4º, parágrafo único da proposta)¹²³, sendo, portanto, nos dizeres da respectiva AIR “neutra em relação aos

¹²¹ DOU de 16/04/2019, Seção 1, p. 69.

¹²² Acórdão 134-2020-ANTAQ SEI nº [1148452](#).

¹²³ Art. 4º Nas instalações portuárias, os serviços básicos só poderão ser ofertados na forma dos grupos que constam no Anexo I desta Resolução. Parágrafo único. As instalações portuárias poderão ofertar serviços diferenciados do disposto no *caput*, com distintas composições e valor agregado a serem pactuados mediante contratos ou acordos bilaterais entre as partes.

transportadores marítimos.”¹²⁴ A proposta atualmente encontra-se em fase de análise e manifestação acerca das contribuições da Audiência Pública nº 04/2021-ANTAQ, constante do Processo da norma 50300.014335/2019-17.

- iii) A Resolução nº 7.586-ANTAQ, de 27 de fevereiro de 2020 institui, entre outras disposições, que o estabelecimento de preços, fretes, taxas e sobretaxas deve atender a determinadas premissas, a saber:

Art. 1º 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 aplicam;

III - base de cálculo;

IV - período de aplicação.

Art. 2º A denominada Taxa de Logística de Exportação – TLE ou Export Logistic Fee – ELF não corresponde a um serviço e, portanto, é vedada a sua prática nas modalidades de navegação supracitadas. (Dispositivo com eficácia suspensa por decisão judicial no Processo nº 1018216-11.2020.4.01.3400)

Art. 3º A Taxa Emergencial de Bunker – TEB ou Emergency Bunker Surcharge – EBS, a Taxa de Emissão de Conhecimento de Embarque ou Taxa de Bill of Lading (BL) e a Taxa de Lacre ou Seal Fee atendem as premissas do art. 1º, sendo vedadas práticas abusivas.

A Resolução 7.586-ANTAQ, de 2020, em tese aplicável às THCs, em razão da THC ser taxa aplicável à navegação de cabotagem e longo curso, teve seu art. 2º suspenso por decisão judicial no Processo nº 1018216-11.2020.4.01.3400 que defere medida cautelar favorável à totalidade das empresas transportadoras para a “suspensão dos efeitos do art. 2º da Resolução 7.586/2020-ANTAQ até julgamento final de mérito em ação declaratória de ilegalidade do referido ato administrativo, que será apresentada em momento oportuno”,

¹²⁴ Relatório de AIR 1 SEI nº [0858704](#).

sob argumentos de violação à livre concorrência e isonomia e ausência de realização de audiência pública.

Por seu turno, o fato de a THC abranger operações realizadas exclusiva e integralmente em instalações portuárias localizadas dentro ou fora da área do porto organizado, nas formas dispostas na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, respectivamente por operador portuário¹²⁵, ou sob regime de arrendamento¹²⁶, se dentro da área do porto organizado, ou, se fora da área do porto organizado, em terminal de uso privado - TUP¹²⁷, sob regime de autorização, é lícito e oportuno que se busque nas normas da Agência os instrumentos regulamentares destinados aos agentes responsáveis pela prestação dos serviços portuários.

Com o propósito de indicar procedimentos para superação da lacuna regulatória que dá azo a cobranças supostamente abusivas da THC, examina-se a possibilidade de se sugerirem medidas exequíveis de coerção (*enforcement*) aplicáveis a esses agentes, amparadas pela norma aprovada pela Resolução nº 3.274 - ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelece infrações administrativas, e como nela está enunciado:

Art. 1º (...) se destina às administrações dos portos organizados, aos arrendatários de áreas e instalações portuárias, aos operadores portuários e aos autorizatários de instalações portuárias, e tem por objeto estabelecer obrigações para a prestação de serviço adequado, bem como definir as respectivas infrações administrativas, nos termos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013.

A norma em comento, no capítulo que versa sobre os direitos e deveres dos usuários, decompõe as características do “serviço adequado”, dentre elas, [o usuário recebê-lo] “com o conhecimento prévio de todos os serviços prestados e suas características, da

¹²⁵ Art. 2º, XIII - operador portuário: pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado.

¹²⁶ Art. 2º, XI - arrendamento: cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado.

¹²⁷ Art. 2º, IV - terminal de uso privado: instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado.

composição dos correspondentes valores das tarifas e preços cobrados pelos serviços individualmente considerados, e dos riscos envolvidos”¹²⁸.

Saliente-se que o capítulo III da norma dispõe como obrigação dos agentes que prestam os serviços portuários prover aos usuários “condições mínimas” de eficiência que abarcam as operações vinculadas à THC, senão vejamos, entre outras:

Art. 3º A Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatário e o operador portuário devem observar permanentemente, sem prejuízo de outras obrigações constantes da regulamentação aplicável e dos respectivos contratos, as seguintes condições mínimas:

(...)

III - eficiência, por meio de:

- a) cumprimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos contratualmente;
- b) adoção de procedimentos operacionais que evitem perda, dano ou extravio de cargas e bagagens e minimizem custos a serem suportados pelos usuários;
- c) melhoria contínua da qualidade, produtividade e dos índices de movimentação de carga pela busca da expansão, atualidade, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura do porto organizado e das instalações portuárias, dentro de padrões estabelecidos pela ANTAQ;

(...)

Em suma, o estabelecimento de direitos e deveres recíprocos de prestadores de serviços portuários e seus usuários, realizados segundo padrões e parâmetros definidos em normas do poder concedente e da Agência Reguladora, e também expressamente firmados em contrato, indica a razoabilidade da pretensão dos usuários, corroborada por órgãos de controle das atividades econômicas, de que haja transparência na determinação do valor da THC como requisito de higidez da sua relação com operadores e terminais portuários.

¹²⁸ Art. 2º, inciso I, alínea “c”.

6. CONCLUSÕES

A Taxa de Movimentação no Terminal (*Terminal Handling Charge*) - THC é um dos temas mais debatidos e complexos do setor aquaviário, fato demonstrado pelo histórico de debates apontados ao longo deste relatório no qual gravitam temas consentâneos com questões controversas que perduram até a atualidade, tanto no Brasil, como no mundo. Desde a sua gênese e introdução no mercado, ainda sob a égide da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, a ANTAQ se debruçou sobre o tema quando constituiu grupo de trabalho (GT) por meio da Portaria nº 32/2008-ANTAQ, com finalidade de elaborar proposta de norma, o que confluiu na publicação da Resolução nº 2.389-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2012, revogada pela RN nº 34-ANTAQ, de 19 de agosto de 2019, ora em vigor, e a última proposta de norma, ainda sob análise, publicada no Diário Oficial da União de 20 de maio de 2021.

Este estudo, constante da Agenda Plurianual de Estudos - 2021/2024, teve por objetivo subsidiar a equipe técnica da Superintendência de Regulação no desenvolvimento do tema 3.1 da Agenda Regulatória biênio 2020/2021, aprovada pela Resolução nº 7.754-ANTAQ, de 07/05/2020. Nesse desiderato, buscou-se desenvolver metodologia baseada em estudo de caso para análise e apuração do caráter de ressarcimento por parte dos transportadores marítimos das despesas portuárias que compõem a THC **nas exatas despesas** incorridas nas operações portuárias descritas na Resolução Normativa nº 34, de 19/08/2019; mapear o tratamento aplicado em outros países ao problema regulatório em análise, em especial o caráter ressarcitório; e ainda, entender práticas de mercado, em especial aquelas relacionadas à negociação, contratação e pagamento da THC pelo usuário diretamente à instalação portuária ou ao operador portuário.

Sobre o tratamento regulatório adotado por entes reguladores de diferentes países, o Relatório destaca as abordagens nos Estados Unidos (FMC), na China (MoC, atualmente MoT) e na Índia (DGS). Assim, nos Estados Unidos, a FMC considerou não aplicável a intervenção regulatória por meio de regras de alcance geral, sob argumento, dentre outros, de que THCs não seriam meros repasses de despesas portuárias e de terminal. Na China, o MoT exercendo supervisão sobre o mercado, monitora o THC, registrando todos os preços do setor marítimo e portuário, exigindo transparência na cobrança, registro e acompanhamento de todos os valores praticados. Ademais, conforme informações prestadas por terminal portuário na tomada de subsídios [nº 05/2020/SRG-ANTAQ](#), a China negocia os preços de THC cobrados nos portos chineses diretamente com os transportadores marítimos. Na Índia, optou-se por oportunizar ao usuário o pagamento da

THC diretamente à instalação ou ao operador portuário, sem interferência dos transportadores marítimos, opção regulatória cujos deslindes estão por se revelar após a análise dos tribunais superiores indianos sobre o tema, e avaliação dos resultados da opção regulatória adotada.

No Brasil, no que tange à negociação, contratação e pagamento da THC pelo usuário diretamente à instalação portuária ou ao operador portuário, foi verificado que essa não é uma prática de mercado, conforme reconhecimento quase uníssono das instituições consultadas, a despeito dos anseios de diversas entidades representativas de usuários pela sua regulamentação.

A esse respeito, na literatura internacional, o relatório da Comissão Europeia para assuntos de competição intitulado *THC during and after the liner conference era*¹²⁹, destaca que dois dos maiores operadores de terminais do mundo responderam à pergunta se seria previsível, no futuro, que embarcadores/consignatários e não armadores sejam clientes contratantes dos operadores de terminais portuários. Nenhum dos operadores demonstrou ser favorável a essa abordagem, posto que significaria uma abordagem totalmente diferente dos relacionamentos comerciais atualmente entabulados, em que o armador é quem decide o porto e o terminal, e é quem controla os volumes. E acrescentam, modificar o arranjo para um sistema de contratação relacionado ao usuário seria dissipador da administração e precificação dos contratos. Ambos, entretanto, sugeriram que nessa abordagem, os maiores usuários, aqueles com volumes significativos de carga, se beneficiariam devido ao seu tamanho. Nesse sentido, torna-se importante que o comando normativo contido na RN nº 34-ANTAQ seja taxativo com relação à possibilidade de contratação direta do terminal pelo usuário, se for essa a alternativa regulatória a ser escolhida.

Por outro turno, o arranjo comercial, operacional, negocial e normativo da THC atualmente em vigor – segundo o qual transportadores marítimos pagam uma cesta de serviços (*box rate*) conjuntamente negociada e contratada junto a instalações portuárias/operadores portuários e, por sua vez, oferecem uma solução logística de serviços horizontais a embarcadores/consignatários por meio da THC – enseja imprecisão comparativa entre o valor da THC paga pelo armador à instalação/operador portuário e aquele repassado ao usuário pelo armador, o que ocasiona a impossibilidade, dentro do modelo de negócio

¹²⁹ Item 72 do Relatório da Comissão Europeia - *Terminal Handling Charges during and after the liner conference era*. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/terminal_handling_charges.pdf. Acesso em: maio 2021.

vigente, de **milimetrar** o caráter de ressarcimento, visto que *box rate* é um valor global do qual THC é parte.

Portanto, sem mecanismos regulatórios de *enforcement* junto aos terminais, aferir e assegurar que o valor dispendido pelos usuários corresponda efetivamente ao que foi pago pelos armadores aos operadores portuários e instalações portuárias, problema regulatório em questão, torna-se tarefa praticamente inalcançável.

A alternativa da ANTAQ instituir comando normativo que determine ao terminal a inclusão da THC em suas estruturas de serviços e preços, e informe à ANTAQ ou divulgue ao usuário, por meio de tabelas públicas, os valores correspondentes à THC paga, acarretaria implicações contratuais, comerciais, operacionais e regulatórias, cujos impactos devem ser bem avaliados previamente. As estratégias de precificação em portos e terminais e suas estruturas subjacentes são um tema complexo, tipicamente com pouca transparência, dependente de uma variedade de fatores como condições gerais de mercado e ofertas competitivas. Além disso, operadores portuários têm um incentivo para “capturar” clientes importantes, com o intuito de tornar seu próprio mercado mais estável, por vezes através da negociação de um conjunto de acordos e preços de longo prazo.¹³⁰

Importante alertar que a adoção de medidas regulatórias e de coerção carregam consigo custos regulatórios distintos, considerando a necessidade da alteração da estrutura comercial, operacional e negocial atualmente adotada entre armadores e terminais, na qual é negociado um preço de *box-rate* e não do THC, devendo a Agência sopesá-los quando da deliberação sobre a melhor opção regulatória a ser adotada.

A tentativa levada a efeito e descrita neste relatório de perscrutar a individualização do valor da THC no universo da *box rate*, na melhor das hipóteses, se revelou um exercício meramente teórico, não representando efetivamente os custos envolvidos na operação, nos dizeres dos terminais portuários consultados.

Segundo Gustaaf de Monie¹³¹, é irrealista e inviável mensurar o custo de movimentação de contêineres individualmente. O autor dá razão aos embarcadores sobre a percebida falta

¹³⁰ *Discussion Paper: Port Pricing: Principles, Structure and Models*. Meersman H., Stranden S. P., Voorde E. V. Abril 2014. Norwegian School of Economics. Department of Economics. NHH. Norway. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30803372.pdf> Acesso em: jun. 2021.

¹³¹ *Regrettably, shippers use the argument [perceived lack of transparency] mainly to demand specific cost data for each activity covered by the THC. Such a demand is unreasonable because segregation of cost per activity and for individual shippers is an unworkable proposition. The nature of terminal handling will always impose a certain level of cross-subsidisation between the various parties depending on their commercial bargaining power and political weight*. Gustaaf de Monie. *Port Tariffs and THCs the Perpetual*

de transparência, mas pondera que, não obstante eles se valham desse argumento principalmente para exigir dados de custos específicos para cada atividade coberta pela THC, tal demanda é irrazoável porque a segregação de custos por atividade e por embarcador individualmente considerado é uma proposição impraticável; a natureza da movimentação no terminal sempre irá impor certo nível de subsídios cruzados entre as várias partes dependendo de seu poder de barganha comercial e peso político.

A indivisibilidade dos serviços prestados pelo terminal estaria presente não só nos preços de atividades básicas como carregamento e descarregamento de contêineres, mas também em diversas outras cobranças dos terminais que seriam indivisíveis por natureza e não poderiam, sem ambiguidade, ser atribuídas a qualquer unidade de contêiner movimentada ou a usuários específicos. Essas cobranças indivisíveis incluiriam cobranças por movimentos internos adicionais, *leasing* de equipamentos, bem como diversas despesas indiretas como despesas gerais e administrativas, incluindo mão de obra, entre outros.¹³²

Agregando complexidade ao assunto, conforme mencionado no estudo da ANTAQ intitulado “Estudo Comparativo dos Valores de THC (*Terminal Handling Charge* ou Taxa de Movimentação no Terminal) nos Terminais de Contêineres no Brasil e no Mundo”¹³³, um mercado oligopolista, como o de transporte marítimo internacional, se constitui em cenário potencial para subsídios cruzados, assimetria de informação e práticas de difícil alcance pelas agências reguladoras no Brasil e no mundo. Assim, esses aspectos podem dar origem a situações nas quais o terminal portuário de contêineres não verticalizado, por exemplo, reduza o preço de sua *box rate*, cobrada dos transportadores marítimos, para atrair armadores, e “compense” tal redução onerando a armazenagem, notadamente a armazenagem *ad valorem*, ou serviços acessórios acima de seus custos incorridos, bem como fazendo com que preços de THC cobrados por armadores de usuários não faça referência aos custos portuários de capatazia. Ou ainda, para armadores com participação societária em terminais de contêineres, pode ocorrer o subsídio cruzado entre o frete e a THC, com transferência de custos aos usuários, na medida em que haja redução do frete e aumento da THC, ou redução da THC e aumento do frete.

Controversy. Disponível em: <https://www.portstrategy.com/news101/administration/finance-and-investment/port-tariffs-and-thcs-the-perpetual-controversy>. Acesso em: 15 ago 2021.

¹³² *The impact of terminal handling charges on overall shipping charges: an empirical study.* FUNG, Michael K.; CHENG, Leonard K.; LARRY, Qiu D. Transportation Research Part A 37 (2003) 703/716. Pergamon. Elsevier. Disponível em: <http://www.sef.hku.hk/~larryqiu/Papers/Transportation.pdf>. Acesso em: set. 2021

¹³³ SEI nº 0925863. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/>. Acesso em: set. 2021.

À medida que a tendência de verticalização dos armadores se consolidou, os operadores de terminais se globalizaram e passaram a ser dominados por um número reduzido de grandes conglomerados. Como resultado, certos tipos de negociação, inclusive sobre movimentação no terminal, agora comumente se desdobram num contexto de oligopólio bilateral, entre terminais portuários e transportadores marítimos.¹³⁴

A relação jurídica contratual entre transportador e terminal, cuja contraprestação é a *box rate*, e a relação jurídica contratual individual entre transportador e usuário, cuja remuneração é a THC, seriam, portanto, na *praxis* comercial mundial¹³⁵, contratações paralelas, assíncronas e independentes, cada qual baseada em diferentes objetos contratuais¹³⁶, volumes, matrizes de risco, estratégias comerciais, posições, renúncias, alternativas e padrões, e, portanto, resultariam em diferentes valores em contraprestação. Nesse contexto, o valor cobrado pelo operador portuário se torna apenas um dos fatores de referência para estipulação da THC.

Por sua vez, a aplicação da Resolução nº 7.586 às THCs para que o estabelecimento delas atenda às premissas de: fato gerador, serviço(s) a que se aplicam; base de cálculo; e período de aplicação – demove a experiência de reconstituição do sentido da norma baseada em sua fonte inspiradora¹³⁷, o Caso AT.39850 da Comissão Europeia¹³⁸. Não obstante, a aplicação isolada da Resolução nº 7.586 é improvável que satisfaça plenamente os interesses de usuários pois, conforme mencionado pela FMC, explicações sobre cobranças por parte de transportadores a usuários não necessariamente demonstram ter um impacto real no efetivo nível de preços ou substancial valor informativo, visto que respostas dos transportadores a tais premissas podem muito bem conter explicações

¹³⁴ *Discussion Paper: Port Pricing: Principles, Structure and Models*. Meersman H., Stranden S. P., Voorde E. V. Abril 2014. Norwegian School of Economics. Department of Economics. NHH. Norway. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30803372.pdf> Acesso em: jun. 2021.

¹³⁵ No Brasil, predominam as importações na modalidade CIF e as exportações na modalidade FOB. Apesar da autonomia entre contrato de venda marítima e contrato de transporte marítimo, os *Incoterms* definem a parte contratante do transporte, que, nos trigramas CIF e FOB ficam a cargo do parceiro comercial estrangeiro. Desta forma, o embarcador/consignatário brasileiro não participa das negociações do contrato de transporte, o que interfere no custo da transação. Fonte: Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro. Temas Contemporâneos. Volume IV. Capítulo 1. A venda marítima internacional à luz da atualização das *Incoterms*. Fábio Alecsandro de Melo Bonifácio e Eliane Maria Octaviano Martins. Belo Horizonte. Arraes Editores. 2020.

¹³⁶ Contratos de *box rate* negociando janelas de atracção e movimentos por hora (MPH), e contratos de serviço (*service contracts*) entre usuários e armadores negociando volumes anuais de carga.

¹³⁷ Item 3.30 da Nota Técnica nº 64/2019/GRM/SGR SEI nº 0782041

¹³⁸ Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39850. Acesso em: set. 2021.

herméticas e como tal ambíguas, e que atenderiam a poucos propósitos, a menos que o ente regulador empreenda uma metodologia apropriada.

Por outro lado, se conclui ser viável o monitoramento ativo dos preços de THC praticados no Brasil nos moldes do “Estudo Comparativo dos Valores de THC (*Terminal Handling Charge* ou Taxa de Movimentação no Terminal) nos Terminais de Contêineres no Brasil e no Mundo, sendo uma possível metodologia de investigação da prática de preços abusivos, passível de utilização concreta, a comparação dos valores tabelados pelos transportadores marítimos com aqueles informados no sistema Mercante.”¹³⁹ A título de ilustração, no estudo retromencionado, foram constatadas que cerca de 30% das operações analisadas apresentaram valores de THC pagos por usuários diferentes dos valores divulgados publicamente pelos armadores, metade delas estava abaixo dos valores divulgados e metade acima. Nas operações abaixo do preço divulgado, o desconto mediano encontrado foi de cerca de 18%. Já para aquelas com acréscimo em relação aos valores de referência, isto é, 15% do total das operações analisadas, a mediana encontrada foi de aproximadamente 31% superior ao valor de balcão, operações essas passíveis de investigação por parte da Agência.

Por fim, a comparação entre *box rate* e THC, como levada a efeito pelo projeto-piloto,¹⁴⁰ apesar de não milimetrar sobrepreços para fins de ressarcimento, apresenta, dentre outros benefícios, a utilização do valor da *box rate* enquanto balizador do valor da THC, esta, por definição normativa, inserida no universo daquela, de modo a induzir, nos agentes econômicos, comportamentos tendentes ao reenquadramento de práticas comerciais no regime regulatório vigente. A viabilidade desta alternativa depende, entretanto, do desenvolvimento de solução de TI para a padronização do recebimento e a automatização no tratamento de preços de *box rate* constante de notas fiscais, conforme ponderado pelo projeto-piloto.

¹³⁹ SEI nº 0925863. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/>. Acesso em: set. 2021.

¹⁴⁰ Relatório Técnico nº 5/2019/GRP/SRG SEI nº 0864938

7. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Manual de Análise do Impacto Regulatório (AIR) e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR). Brasília: ANTT, 3ª ed. 2020.

Disponível em:

<http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/SiteAssets/Paginas/AIR/Manual%20de%20Analise%20de%20Impacto%20Regulatorio%20%28AIR%29%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Resultado%20Regulatorio%20%28ARR%29%20-%202020.pdf>.

Acesso em: 18 jun. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Acórdão nº 101, de 2020.

_____. Acórdão nº 923, de 2019.

_____. Resolução nº 2.389, de 17 de junho de 2019. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/Busca/Download?codigoArquivo=32894>.

_____. Resolução nº 2.578-ANTAQ/2012. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/Busca/Download?codigoArquivo=35069>.

_____. Resolução nº 7.586, de 27 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/Busca/Download?codigoArquivo=32843>.

_____. Resolução nº 7.754, de 7 de maio de 2020. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/Busca/Download?codigoArquivo=33277>.

_____. Resolução Normativa nº 17, de 21 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/Busca/Download?codigoArquivo=37254>.

_____. Resolução Normativa nº 34, de 19 de agosto de 2019. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/Busca/Download?codigoArquivo=31154>.

_____. Superintendência de Desenvolvimento e Sustentabilidade. Gerência de Desenvolvimento e Estudos. Estudos comparativos dos valores de THC. Brasília: Antaq, 2018.

BERGANO, Charles. Les coûts de passage portuaire des navires porte-conteneurs utilisés sur les lignes régulières entre l'Europe et l'Extrême-Orient. Notes de Synthèse du Ses. Juillet Août. 2002.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm.

DGS. Clarification to DGS Circular No. 1 of 2016, 26/12/2016). Disponível em: <https://www.dgshipping.gov.in/Content/DGSCirculars.aspx>. Acesso em: 18 maio 2021.

EUROPE COMMISSION. Terminal handling charges during and after the liner conference era. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/terminal_handling_charges.pdf. Acesso em: maio 2021.

FEDERAL MARITIME COMMISSION. FMC Docket No. 91-14. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=I0MoAAAAMAAJ&dq=notice%20of%20inquiry%20terminal%20handling%20charge%20federal%20maritime%20commission%20\(FMC\)&pg=PA100#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=I0MoAAAAMAAJ&dq=notice%20of%20inquiry%20terminal%20handling%20charge%20federal%20maritime%20commission%20(FMC)&pg=PA100#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 15 mar. 2021.

FUNG, Michael K.; CHENG, Leonard K.; LARRY, Qiu D. The impact of terminal handling charges on overall shipping charges: an empirical study. *Transportation Research Part A* 37, 2003, p. 703-716.

Disponível em: <http://www.sef.hku.hk/~larryqiu/Papers/Transportation.pdf>. Acesso em: set. 2021.

HONG KONG TRADE DEVELOPMENT COUNCIL (HKTDC). Notice on publication of the conclusion relating to the investigation on the collection of terminal handling charges in international container liner services by the Ministry of Communications, The National

Development and Reform Commission, The State Administration for Industry & Commerce of the People's Republic of China. 18 de abril de 2006.

MEERSMAN H., STRANDENES S. P., VOORDE E. V. Port pricing: principles, structure and models. Norwegian School of Economics. Department of Economics. NHH. Noruega. Abril 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30803372.pdf>. Acesso em: jun. 2021.

PORT STRATEGY. Port tariffs and thcs the perpetual controversy. 30 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.portstrategy.com/port-tariffs-and-thcs-the-perpetual-controversy/160828.article>. Acesso em 17 de setembro de 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [Et Al.]. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR. Brasília: Casa Civil, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em: 17 dez. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. THC during and after the liner conference era. 200). Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/terminal_handling_charges.pdf. Acesso em: maio 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão nº 1.439, de 1 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-06-01;1439>.

8. APÊNDICES

8.1 Instrumento de coleta de dados

Atracação				
Identificação do Navio				
Nº Contêineres				
movimento				
Tipo de Contêiner				
Data	Atracação			
	Desatracação			
Armador manifesto				
Box Rate R\$				
Numerações dos contêineres (Códigos BIC)				
Importação	Porão	Atividade/rubrica/serviço	Descrição	Preço (R\$)
		outros (requisitados sob demanda específica do armador)		
	Costado	Atividade/rubrica/serviço		
		outros (requisitados sob demanda específica do armador)		
	Pre-stacking	Atividade/rubrica/serviço		
		outros (requisitados sob demanda específica do armador)		

Atracação				
Identificação do Navio				
Nº Contêineres				
movimento				
Tipo de Contêiner				
Data	Atracação			
	Desatracação			
Armador manifesto				
Box Rate R\$				
Numerações dos contêineres (Códigos BIC)				
Exportação	Agendamento	Atividade/rubrica/serviço	Descrição	Preço (R\$)
		outros (requisitados sob demanda específica do armador)		
	Recebimento	Atividade/rubrica/serviço		
		outros (requisitados sob demanda específica do armador)		
	Pre-stacking	Atividade/rubrica/serviço		
		outros (requisitados sob demanda específica do armador)		
Costado	Atividade/rubrica/serviço			
	outros (requisitados sob demanda específica do armador)			
Porão	Atividade/rubrica/serviço			
	outros (requisitados sob demanda específica do armador)			

