

Grupo de Trabalho de monitoramento dos impactos da pandemia da Covid-19 no Transporte Marítimo e no Setor Portuário

RELATÓRIO FINAL

JULHO 2022

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Eduardo Nery Machado Filho

Diretor-Geral

Flávia Morais Lopes Takafashi

Diretora

José Renato Ribas Fialho

Diretor Substituto

Secretaria-Geral (SGE)

Paulo Morum Xavier - Secretário-Geral

Auditoria Interna (AUD)

Geneci Maria Fachinello Bonetti - Auditora-Chefe

Corregedoria (CRG)

Jediel Silva - Corregedor Substituto

Ouvidoria (OUV)

Joelma Maria Costa Barbosa - Ouvidora-Substituta

Gabinete do Diretor-Geral (GAB)

Marcos Mendonça da Silva - Chefe de Gabinete

Superintendência de Outorgas (SOG)

Renildo Barros da Silva Júnior - Superintendente

Superintendência de Regulação (SRG)

Bruno de Oliveira Pinheiro - Superintendente

Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais (SFC)

Gabriela Coelho da Costa - Superintendente

Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS)

José Gonçalves Moreira Neto - Superintendente Substituto

Superintendência de Administração e Finanças (SAF)

Alexandre Ribeiro Pereira Lopes - Superintendente

Assessoria de Comunicação e Cerimonial (ASCOM)

Shamash Visintin - Chefe da Assessoria de Comunicação e Cerimonial

Endereço: SEPN - Quadra 514 - Conjunto "E" - Edifício ANTAQ

CEP: 70760-545 - Brasília/DF

Ouvidoria: +55 (61) 2029-6575

www.gov.br/antag

Sumário

1. Introdução	5
2. Identificação do problema - Ações iniciais da Agência	6
3. Análise do setor logístico de contêineres	10
3.1 O mercado internacional de transporte de cargas containerizadas	11
3.2 O Sistema Portuário Brasileiro	14
3.3 Estatístico Aquaviário – EAq	18
4. Levantamento dos impactos diretos nos terminais portuários brasileiros	21
5. Principais Conclusões Regulatórias	26
6. Atuação da Antaq diante do cenário apresentado e medidas regulatórias existentes	27

Índice de Imagens

Gráfico 1 - Shanghai - Santos Container Freight Rate - 2019 - 2022	6
Gráfico 2 - Comparação entre menções de sobre-estadia 2019 - 2022*	8
Gráfico 3 – Respostas observadas na questão 1 (Usuários)	9
Gráfico 4 – Respostas observadas na questão 3 (Usuários)	9
Gráfico 5 – Respostas observadas na questão 4 (Usuários)	10
Gráfico 6 – Tempo médio nos portos para embarcações porta contêineres (horas)	11
Gráfico 7 - Shanghai Containerized Freight Index	12
Gráficos 8 e 9 – Impactos simulados do valor do frete de contêineres sobre o preço dos consumidores por país e por produto	13
Tabela 1 - Movimentação de cargas por país	14
Tabela 2 - Principais portos em conexão com o Brasil	15
Gráfico 10 - Série histórica, contêineres, 1977 a 2020	17
Gráficos 11 e 12 - Série Histórica da Cabotagem e Longo Curso	17
Tabela 3 - Movimentação de cargas contêinerizadas em 2022 (jan a mai), em TEU	17
Gráfico 13 - Total de atracções no Brasil	18
Gráfico 14 - Prancha Média Operacional dos portos nacionais	19
Gráfico 15 - Tempos médios de operação nos portos nacionais	19
Gráfico 16 - Número de omissões por TUP em 2022	20
Gráfico 17 - Número de omissões por Portos Organizados em 2022	20
Gráfico 18 –Respostas observadas na questão 1 (Terminais)	22
Gráfico 19 - Respostas observadas na questão 2 (Terminais)	22
Gráfico 20 – Respostas observadas na questão 3 (Terminais)	23
Gráfico 21 – Respostas observadas na questão 5 (Terminais)	24
Gráfico 22 – Respostas observadas na questão 6 (Terminais)	24
Gráfico 23 – Respostas observadas na questão 6 (Terminais)	25
Gráfico 24 – Respostas observadas na questão 6 (Terminais)	25

1. Introdução

O mercado de contêineres envolve transações complexas nas operações de transporte de mercadorias consideradas de alto valor agregado.

O fluxo dos contêineres utiliza-se de uma logística evidenciada pelo uso da multimodalidade e na necessidade de utilização de unidades vazias, recorrentemente chamadas de “vazios”, para operações de carga (ovação e desovação) e que funcionam numa dinâmica integrada com os contêineres cheios de cargas a serem transportadas.

Uma operação balanceada de contêineres ocorre quando há um equilíbrio entre o embarque/desembarque de unidades de contêineres cheios e a demanda e a oferta de contêineres vazios para equilibrar as operações que atendem um determinado mercado.

O atendimento a essa necessidade primária é apenas uma das muitas relações de uma rede complexa que abastece o funcionamento equilibrado da logística de transportes de cargas containerizadas.

Além disso, há também a questão do funcionamento regular das linhas de navegação que atendem os terminais de contêineres em todo o mundo.

Essas linhas funcionam em sua grande maioria com o estabelecimento de rotas pré-definidas que estabelecem uma previsão para que os navios acessem os terminais em um período determinado (conhecido como “janelas”) visando a realização de suas operações de carga e descarga naquela oportunidade.

O funcionamento equilibrado dos tempos e movimentos das operações durante essas janelas de atracação dos navios é entendida como uma premissa fundamental da logística equilibrada de movimentação de contêineres, sendo certo que qualquer falha na fluidez dessas operações é capaz de desestruturar toda a cadeia.

Omissões de escalas são entendidas como cancelamentos dos acessos dos navios a determinado terminal portuário, o que na prática significa dizer que as atracações de navios previstas para acontecer em uma janela específica não mais acontecerão.

O navio não mais acessará o porto na data e período previstos e, conseqüentemente, não mais descarregará a carga de importação que ele desembarcaria nos terminais e tampouco receberá a carga de exportação que ele se compromissou a carregar.

Em certa medida, essas omissões de escalas são conhecidas como um fenômeno comum e necessário para a manutenção das programações das janelas de determinada rota de navegação, que, por questões afetas à própria natureza das operações de cargas, podem sofrer atrasos durante seus percursos.

Embora comuns, as omissões de escalas sofreram aumentos expressivos nos últimos anos como reflexos advindos das políticas de *lock down* implementadas por diversos países em resposta ao surgimento à pandemia de COVID-19, do aumento da demanda de transportes de movimentação de cargas containerizadas, bem como de questões estruturais que afetaram a logística de contêineres principalmente nos portos da Ásia, Europa e Estados Unidos.

Esse aumento das omissões causou impactos logísticos nos portos do mundo todo, inclusive do Brasil. Problemas como atrasos na entrega das cargas exportadas, desabastecimento do mercado interno pelo não recebimento de cargas importadas, perecimento de mercadorias nos portos, aumento do tempo de armazenagem da carga nos pátios de contêineres, falta de contêineres vazios, aumento dos custos de armazenagem, aumento dos fretes e seletividade da carga no momento do carregamento, ficaram cada vez mais frequentes.

Muito embora a participação do Brasil na corrente de comércio de contêineres mundial fique na faixa de 1,4% de todo o volume transportado, e ainda que sejamos reconhecidos como últimos acessos nas rotas regulares de navegação, o País deve conhecer sua logística interna e acompanhar os efeitos desse desequilíbrio que ocorre no resto do mundo e suas conseqüências sobre os nossos portos.

E buscando esse intento é que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ – constituiu, por meio da Ordem de Serviço nº 2/2021/DG, o Grupo de Trabalho (GT), para que, dentro das competências legais da Agência, buscasse junto aos atores do setor, descrever a problemática e criar mecanismos de acompanhamento e melhoria do mercado.

Com o objetivo de apresentar os resultados alcançados pela Agência, o presente relatório contempla o plano de trabalho elaborado pelo GT, o qual perpassa pelas etapas de identificação do problema - ações iniciais; análise do setor logístico de contêineres; levantamento dos impactos diretos nos terminais portuários brasileiros; bem como pela divulgação das medidas regulatórias existentes e a atuação da ANTAQ diante do cenário apresentado.

2. Identificação do problema - Ações iniciais da Agência

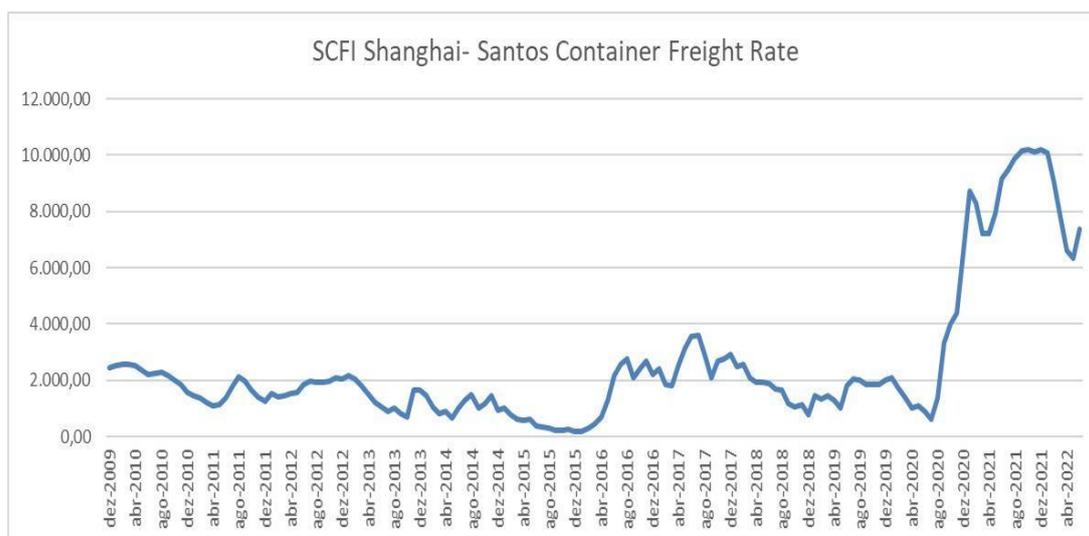
A questão da pandemia da COVID-19 trouxe reflexos em diversos segmentos e comportamentos da população mundial. Da mesma maneira, o transporte marítimo, o setor portuário e a logística internacional não foram poupados pelos problemas decorrentes da crise sanitária.

Nesse particular, a onda de impacto afetou inicialmente o cenário internacional, cujas evidências puderam ser acompanhadas em diversas matérias jornalísticas amplamente publicizadas. Situações como congestionamentos de caminhões nos acessos aos portos, filas de espera de navios para atracar em terminais, acúmulo de cargas em terminais portuários, atrasos nos embarques e desembarques, omissões de escalas e problemas relacionados com a mão de obra de toda a cadeia de transporte foram alguns dos problemas observados em alguns países.

Em que pese a infraestrutura de transporte marítimo do Brasil não ter sido severamente impactada no início da pandemia, em um segundo momento foram identificados sinais relacionados ao aumento dos valores do frete, falta de contêineres vazios para estufagem de cargas e rolagem de cargas nos portos brasileiros, com efeito cascata para outras cobranças e serviços, a exemplo da sobrestadia de contêineres.

O valor do frete relativo à rota Xangai - Santos, por exemplo, quando comparado o período de dezembro de 2019 (pré-pandemia) com dezembro de 2021, observa-se um aumento significativo, conforme verificado no gráfico abaixo, extraído da base de dados da *Clarksons Research*:

Gráfico 1 - Shanghai - Santos Container Freight Rate - 2019 - 2022



Fonte: Shipping Intelligence Network Timeseries da Clarksons

Algumas causas iniciais foram atreladas ao desbalanceamento entre a oferta global de navios de contêineres e a demanda mais aquecida, considerando as novas necessidades e oportunidades surgidas com a pandemia.

O aumento do valor do bunker no mercado mundial, a quarentena imposta aos tripulantes dos navios, a mudança de cultura mundial, que impulsionou o comércio eletrônico de produtos, e a retirada de navios de algumas rotas de navegação já estabelecidas também foram apontados como geradores do problema.

Diante da preocupação da Agência em entender como esse desequilíbrio logístico da movimentação de contêineres impactava os portos brasileiros, verificou-se a necessidade de captar dados, informações e percepções das principais partes envolvidas ou afetadas pelos efeitos da COVID-19 no setor de transporte marítimo e portuário.

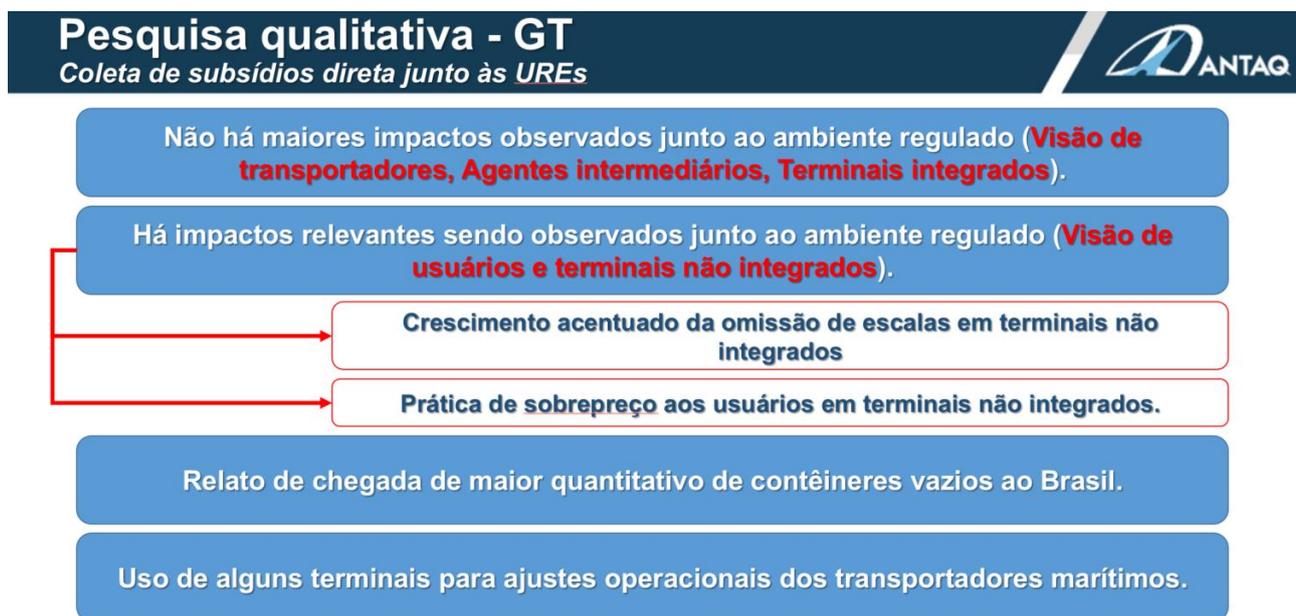
O Grupo de Trabalho buscou levantar preliminarmente dados que pudessem comprovar o efeito do comportamento observado a nível mundial, tais como retenção de navios em portos, falta de contêineres vazios (desbalanceamento), omissões de escala, dentre outras gravames.

Procurou-se coletar subsídios da experiência obtida por algumas Unidades Regionais da ANTAQ, visto que elas atuam mais proximamente aos portos brasileiros.

Fez-se, também, pesquisa na base de dados da Ouvidoria da Agência visando ter a sensibilidade do aumento das demandas relacionadas ao tema estudado.

Concomitantemente, aplicou-se uma pesquisa qualitativa aos usuários do setor, visando entender como o segmento estaria sendo afetado pelas novas dinâmicas das operações de transporte e logística portuária.

Em apertada síntese, o GT projetou como resultado preliminar da coleta de subsídios das unidades regionais da ANTAQ, o seguinte cenário:



Os transportadores aqui destacados são os armadores de navios, aqueles responsáveis pelo transporte marítimo das cargas containerizadas.

Os terminais integrados são as instalações portuárias, dentro ou fora dos portos organizados, que em sua formação acionária possuem participação de um ou mais transportadores marítimos; enquanto terminais não integrados são as instalações portuárias, dentro ou fora dos portos organizados, que não possuem participação direta societária de transportadores em sua cadeia empresarial.

Os usuários são os importadores e exportadores que movimentam suas cargas por meio dos terminais portuários brasileiros, e os agentes intermediários, por sua vez, são aqueles que intermedeiam a operação de transporte entre o usuário e o transportador marítimo.

Com relação aos dados coletados dados junto à Ouvidoria da Agência, observou-se um aumento das menções em demandas referentes a sobre-estadia/demurrage e *free-time*, comparando-se os dados de 2019, 2020 e 2021, com redução em 2022 (até jul/2022), conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Comparação entre menções de sobre-estadia 2019 - 2022*



Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)

Na sequência, foram preparados formulários de pesquisa que tiveram como público-alvo usuários (Na sequência, foram preparados formulários de pesquisa que tiveram como público alvo usuários (importadores e exportadores) e terminais.

Em relação à pesquisa qualitativa com os usuários do setor, foram realizados questionários de pesquisa qualitativa objetivando identificar quais os problemas estariam sendo enfrentados e qual a repercussão deles em suas cadeias logísticas.

A consulta contou com os seguintes tópicos de problemas que potencialmente estariam sendo enfrentados:

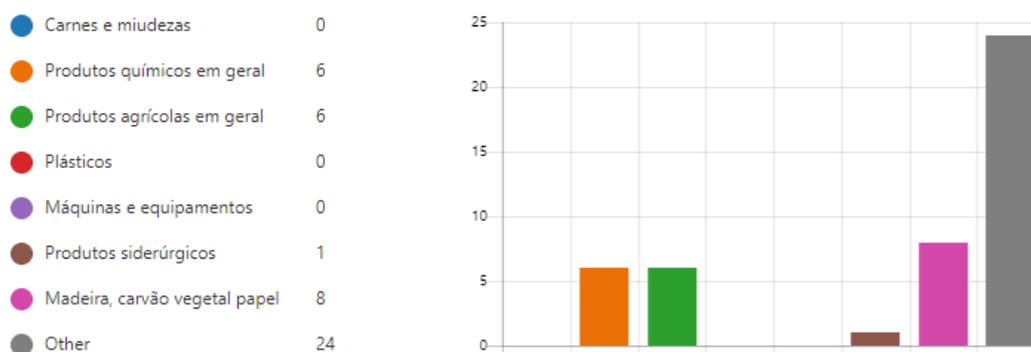
- Omissões de escala;
- Rolagem de cargas;
- Falta de contêineres;
- Aumento de frete;
- Congestionamento nos terminais;
- Cancelamento de embarque/desembarque;
- Suspensão de rotas/escalas;
- Alterações de regras e cobranças indevidas de sobrestadia;
- Seletividade de usuários;
- Alterações de prazos de entrega;

- Comunicação intempestiva.

Adentrando à pesquisa, o questionário concentrou-se em cinco questões que foram respondidas por 46 usuários (Dados coletados no dia 19 de julho de 2022).

Na primeira questão, perguntou-se a área de atuação do respondente. A maioria dos respondentes não identificou um segmento específico de atuação, tendo apontada a sua área principal como “outros”. Em segundo lugar obteve-se a resposta: Madeira, carvão vegetal e papel e, com igual número de respostas, produtos agrícolas e químicos em geral, vejamos:

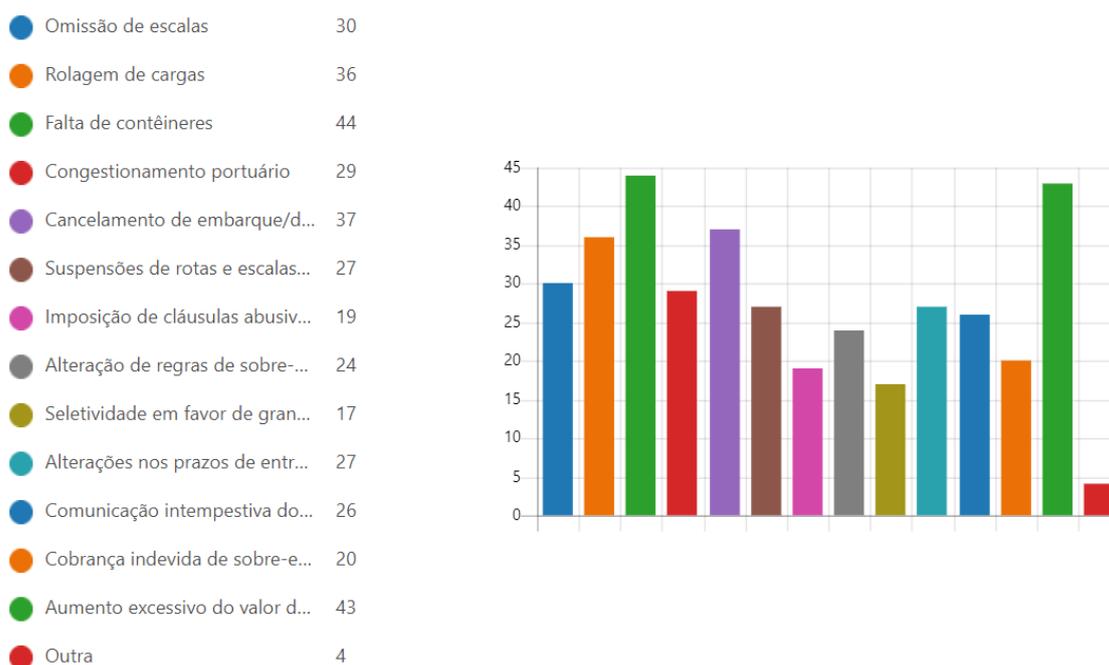
Gráfico 3 – Respostas observadas na questão 1 (Usuários)



Na segunda questão, inquiriu-se sobre a existência de impactos da crise dentro da rotina diária de atividades e negócios, tendo sido obtidas 100% de respostas afirmativas.

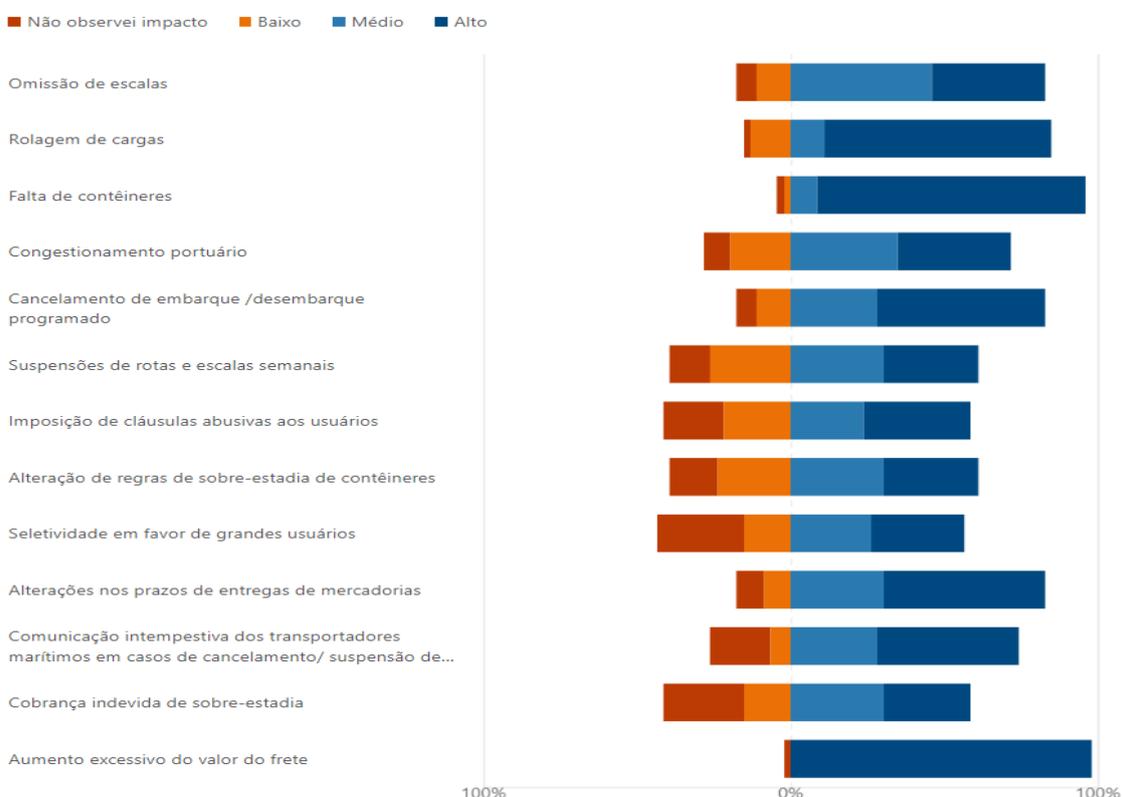
Na terceira, os respondentes foram instados a qualificar os efeitos decorrentes da crise, sendo possível atribuir mais de uma resposta para cada questionário, resultando no seguinte perfil de respostas:

Gráfico 4 – Respostas observadas na questão 3 (Usuários)



Na quarta questão, foram solicitadas gradações para os impactos coletados na questão 3, tendo sido obtidos os seguintes resultados:

Gráfico 5 – Respostas observadas na questão 4 (Usuários)



Importante apontar que as questões 3 e 4 demonstraram uma relação evidente a partir da observação do aumento excessivo do valor do frete, da falta de contêineres e da rolagem de cargas, como impactos mais recorrentes e de maior impacto.

Por fim, a questão 5 teve como objetivo mensurar os impactos gerais decorrentes da crise no transporte marítimo mundial, dividida em baixo, médio e alto impacto, com 100% dos respondentes apontando para o alto impacto dos efeitos.

Realizada essa identificação inicial da problemática junto às Unidades Regionais da Agência, ao banco de dados da Ouvidoria e ao mercado (usuários), as atividades do GT partiram para uma nova fase, qual seja, o estudo do setor logístico de contêineres, seguido pelo levantamento dos impactos diretos nos terminais portuários brasileiros.

3. Análise do setor logístico de contêineres

O setor de contêineres possui suas peculiaridades que o diferenciam das demais formas de transporte de mercadorias. Como são estruturas reutilizáveis, essas unidades de carga são essenciais ao devido fluxo de mercadorias e estão relacionadas não apenas à navegação marítima, sendo praticamente um sinônimo de transporte multimodal de cargas.

O objetivo desse tópico é trazer um panorama geral do mercado de transporte de contêineres mundial, além da logística que envolve o transporte de mercadorias containerizadas, abordando também a participação do Brasil nesse mercado internacional.

3.1 O mercado internacional de transporte de cargas containerizadas

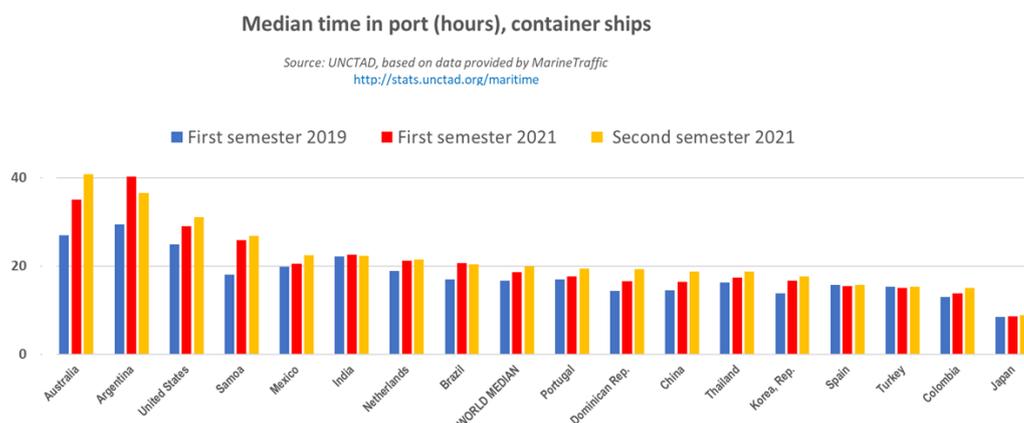
O transporte marítimo é, por essência, uma atividade de âmbito internacional, dessa maneira, para mapear a situação frente aos efeitos da pandemia de COVID-19 se faz necessário analisar o mercado mundial e seu comportamento.

Selecionou-se como base de referência estudos da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento em sua sigla em inglês), como o *TRANSPORT AND TRADE FACILITATION COVID-19 and Maritime Transport Impact and Responses*, publicado em 2021, além das estatísticas presentes no UNCTADstat (<https://unctadstat.unctad.org/EN/About.html>) e na base de dados da *Clarksons Research* (<https://www.crsi.com/acatalog/shipping-intelligence-network.html>).

Inicialmente, no Gráfico 6 compara-se os valores dos anos de 2019 com o primeiro e o segundo semestre de 2021 relativos à média de tempo consumido nas operações portuárias; esse fator é uma forma de mapear o congestionamento e eficiência de operações do setor em cada país.

Em comparação com os dados de 2019, nota-se um aumento do tempo médio de permanência dos navios contêineres nos portos durante o ano de 2021, nos mais diferentes países.

Gráfico 6 – Tempo médio nos portos para embarcações porta contêineres (horas)



Fonte: UNCTAD Statistics, 2022.

O primeiro fator que explica essa ocorrência foi o fechamento de portos e cancelamentos de viagens ocorridos no início da pandemia de COVID-19.

Como medida sanitária, muitas companhias marítimas realizaram o cancelamento de rotas de viagens, enquanto a atividade portuária de alguns dos importantes portos mundiais foi completamente paralisada. Esse processo causou desorganização no transporte de contêineres, ocasionando congestionamento dos portos e consequente desbalanceamento de vazios; principalmente na China que é um grande exportador de produtos de alto valor agregado e principal produtor de contêineres no mundo.

Como causa desse impacto, também pode-se apontar o aumento da demanda de produtos de forma não vislumbrada pelos principais agentes do setor. O incremento do volume de cargas movimentadas nos portos levou a um acréscimo da ocupação dos pátios de armazenagem dos terminais de contêineres, com consequente perda de produtividade.

Ademais, a crise causada pelo fechamento de portos e a congestão generalizada teve um forte impacto no tempo médio de uso dos contêineres. Esse aumento de tempo médio necessário para cada escala levou a uma escassez no número de contêineres necessários para transportar a mesma quantidade de cargas; situação que também serviu para impulsionar os impactos na cadeia logística mundial no ano de 2020.

Conforme relato do Sr. Rolf Habben Jansen CEO da Hapag-Lloyd, uma das dez maiores empresas de transporte de contêineres no mundo, em entrevista à rede CNN (<https://edition.cnn.com/2021/09/08/business/shipping-containers/index.html>) “Se você olhar para o uso de

contêineres, precisamos de muito mais unidades para mover a mesma quantidade de carga à medida que as recuperamos, em média, 15% a 20% mais tarde do que o normal”.

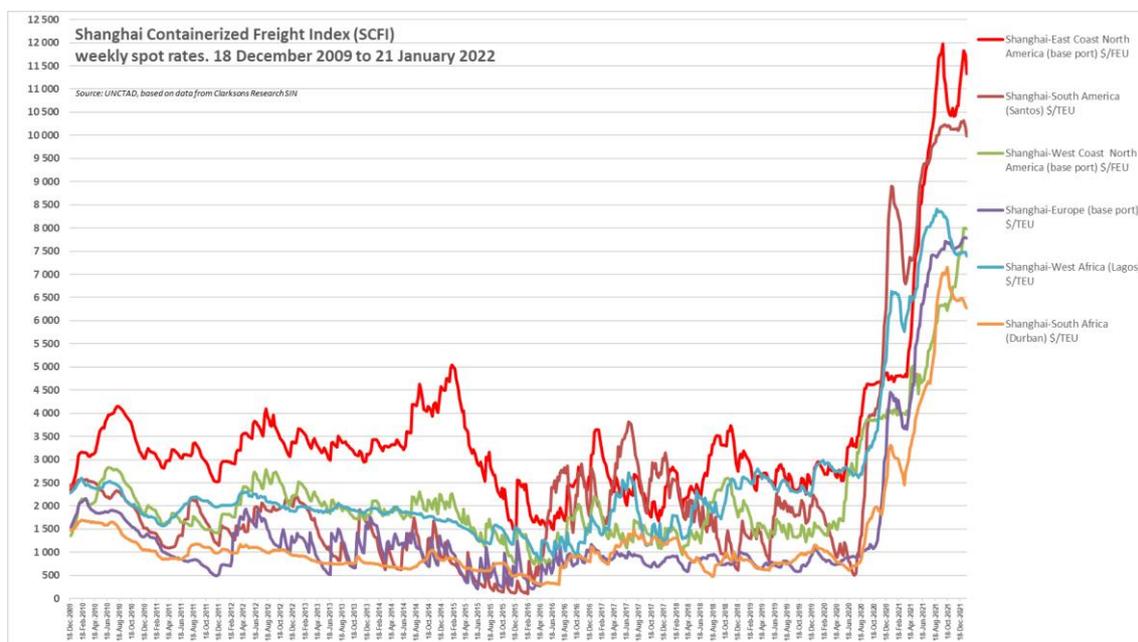
Para além da queda de produtividade dos terminais de contêineres, podemos apontar o aumento dos fretes marítimos como um importante fator de impacto no transporte de cargas.

Sabe-se que o mercado de contêineres mundial, como todo segmento que atua em um ambiente de volatilidade de preços, acompanha as regras econômicas da oferta e demanda. A partir desse princípio, a estrutura logística necessita de um período para absorver as flutuações da demanda, não conseguindo se adaptar prontamente; e é durante esse período de desequilíbrio que o preço é afetado.

Esse fenômeno foi observado, em diferentes intensidades, nas maiores rotas internacionais marítimas, e para ilustrá-lo é comum se utilizar de alguns índices de preços, dentre eles o ‘*Shanghai Containerized Freight Index*’ ou Índice de frete containerizado de Xangai, em tradução livre, um dos mais utilizados mundialmente.

Ele mostra os preços de frete atuais para transporte de contêineres dos principais portos mundiais, incluindo Xangai e em sua série temporal representada no Gráfico seguinte, mostra a evolução da cobrança a partir do período de final de 2009 ao final de 2021.

Gráfico 7 - Shanghai Containerized Freight Index



Fonte: Clarksons Research SIN.

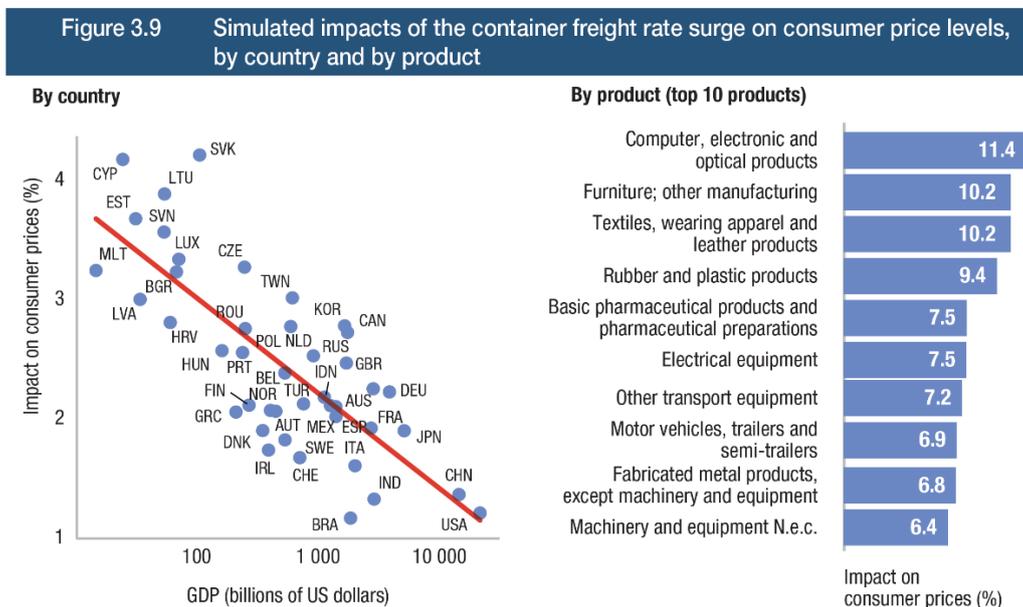
Observa-se que a partir de abril de 2020 o índice sofreu uma abrupta elevação que se mantém até o final de 2021. O maior valor se encontra para a carga transportada entre a China e os EUA pelo Oceano Pacífico, seguido das cargas originárias na China e destinadas à América do Sul, especificamente ao porto de Santos.

O efeito prático dessa ocorrência tem sido o aumento dos valores pagos no transporte de cargas, em especial, em cargas de maior valor agregado e com forte demanda na pandemia como: eletrônicos, têxteis, produtos de origem animal como congelados e mobiliário.

Os dados também demonstram que os países têm sofrido de forma desigual nesse processo. Aqueles países com uma menor conectividade (insulares ou sem litoral) sofrem um maior impacto no custo dos transportes; e dependendo do PIB (produto interno bruto) de sua economia, o país pode sentir de maneira maior ou menor as consequências do aumento dos fretes.

O Gráfico 8 (à esquerda) demonstra uma simulação dos países mais afetados pelo aumento do custo no transporte de contêineres em relação ao seus PIBs (produto interno bruto); enquanto o Gráfico 9 (à direita) apresenta os 10 tipos de produto mais afetados pelo aumento de preço.

Gráficos 8 e 9 – Impactos simulados do valor do frete de contêineres sobre o preço dos consumidores por país e por produto



Fonte: UNCTAD Review of Maritime Transport 2021

Em se tratando da escassez no número de contêineres, cabe apontar que a ausência de unidades vazias foi o primeiro sintoma observado na crise logística iniciada em 2020.

De ocorrência multifatorial, algumas das causas já tratadas no presente relatório, essa carência está associada diretamente ao congestionamento dos portos que levaram ao aumento do tempo de retorno (turnaroud) das embarcações.

Quanto mais tempo a embarcação leva para transportar uma carga, maior é o tempo médio de utilização do contêiner e, conseqüentemente, mais contêineres são necessários para transportar a mesma quantidade de carga.

Como dado relevante, apontamos que o tempo de retorno do navio nos portos entre a República Popular da China e os Estados Unidos da América dobrou desde o início de 2020, enquanto na Europa aumentou menos de 15%.

Ainda como consequência dessa quebra logística, os casos de omissão portuária e “blank sailing” aumentaram. Ambos os termos se referem às mudanças nos cronogramas das embarcações, ou seja, quando o navio não consegue manter sua programação original devido a ocorrências imprevistas, como clima, congestionamento portuário e/ou problemas técnicos.

Quando um operador de embarcação decide não realizar a escala ou omitir um único porto tem-se a omissão portuária, idealmente essas omissões são divulgadas semanas antes do início de uma viagem individual. Já no caso do “blank sailing”, normalmente se refere ao cancelamento de uma viagem inteira, de modo que todas as escalas que foram planejadas ficaram “em branco”.

E embora essas eventualidades possam surgir a qualquer momento e fazer parte do ajuste necessário do movimento das embarcações, sendo parte das decisões do armador para ajuste de suas cargas, elas passaram a ser percebidas e relatadas com mais frequência após o início da pandemia.

Nesse cenário, analisando de modo geral as disponibilidades sob a ótica do porto, uma omissão na importação pode até ser positiva por permitir um ajuste do fluxo das embarcações, contudo, isso leva a uma

sobrecarga no momento do descarregamento futuro dessa carga, reduzindo produtividade e aumentando o tempo de atracação da embarcação.

Na outra ponta, uma omissão na exportação é sempre um problema para o embarcador, pois irá prejudicar a previsibilidade da entrega da carga, gerando custos adicionais de armazenagem, e impactar o próprio porto com um aumento de utilização do pátio pelo volume acumulado.

3.2 O Sistema Portuário Brasileiro

Passando para uma análise do mercado brasileiro, é importante apontar que o Brasil corresponde ao 17º país em tráfego ou movimentação de cargas containerizadas no mundo, conforme se observa na base de dados do Banco mundial (acessível em:

https://data.worldbank.org/indicador/IS.SHP.GOOD.TU?end=2020&name_desc=false&start=2000&view=map).

Tabela 1 - Movimentação de cargas por país

	País	Ano	Valor	%
	World	2020	758.734.020,00	100,0%
1	China	2020	245.103.781,00	32,3%
2	United States	2020	54.963.689,00	7,2%
3	Singapore	2020	36.870.900,00	4,9%
4	Korea, Rep.	2020	28.425.017,00	3,7%
5	Malaysia	2020	26.663.533,00	3,5%
6	Japan	2020	21.385.632,00	2,8%
7	U. A. Emirates	2020	19.297.684,00	2,5%
8	Germany	2020	18.028.702,00	2,4%
9	Hong Kong	2020	17.969.000,00	2,4%
10	Spain	2020	17.372.500,00	2,3%
11	India	2020	16.285.806,00	2,1%
12	Netherlands	2020	14.522.209,00	1,9%
13	Belgium	2020	14.066.604,00	1,9%
14	Indonesia	2020	14.025.449,00	1,8%
15	Vietnam	2019	13.658.930,00	1,8%
16	Turkey	2019	11.679.100,00	1,5%
17	Brazil	2020	10.376.571,00	1,4%

Fonte: Banco Mundial.

A quantidade de carga transportada é apenas uma das variáveis relevantes para entender o mercado de transporte de cargas por contêiner.

Outro importante índice em âmbito mundial é trazido pelo Índice de Conectividade de Transporte Marítimo (LSCI na sigla em inglês). O LSCI é o indicador mais utilizado quando se debate a ligação da cadeia produtiva do país com o resto do mundo e pode ser consultado através do site <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>.

Embora seja alvo de algumas críticas ou considerações para seu uso, o LSCI permite a avaliação da conectividade marítima para transporte de contêineres, possibilitando comparações entre países e ao longo do tempo.

Sua avaliação é baseada em cinco componentes de mercado, a saber: número de linhas de navegação que atendem a um país; tamanho do maior navio usado nesses serviços (em TEU); número de serviços que conectam um país a outros países; número total de navios implantados em um país; e capacidade total desses navios (em TEU).

Considerando os dados de movimentação do primeiro trimestre de 2022, o Brasil possui um índice no valor de 40,3; parâmetro bastante abaixo do país com a melhor conectividade descrita, a China (172,3), mas ainda assim com valores superiores à Argentina (36,7) e ao Chile (35,4), similares à África do Sul (39,3) e inferiores a países como México (47,5), Colômbia (48,1) e países europeus e asiáticos no geral.

Analisando o sistema portuário brasileiro pode-se constatar que a configuração dos serviços de transporte aquaviário é fortemente determinada por sua economia e pela geografia, isso explica a sua integração com o mercado mundial e a distribuição das atividades ao longo de sua costa.

Parte dessa avaliação se deve à posição do País no hemisfério sul, naturalmente abastecido com um menor número de rotas de origem e destinos de cargas containerizadas, e também à relevância da sua economia em âmbito mundial.

Além disso, é sabido que o setor de transporte marítimo apresenta um cenário de grande concentração, sendo certo que no Brasil, atualmente, quatro transportadores concentram a maior parte das cargas, deixando as empresas nacionais expostas a riscos relacionados a esse mercado.

Outro ponto de destaque é que, parte das cargas nacionais são direcionadas por escalas, ou seja, o desempenho da cadeia logística marítima para os carregadores nacionais depende também do desempenho desses portos de transbordo.

As cadeias de transporte em contêineres tornaram-se altamente interconectadas, o que significa que gargalos em um local podem causar interrupções em toda a cadeia, como bem ilustrado no decorrer dos últimos 2 anos com o canal de Suez e os problemas nos portos chineses.

Isso é relevante, pois o principal país (um ou mais portos) com que o Brasil faz troca de contêineres são os Estados Unidos, país que teve um forte impacto em sua logística em decorrência da crise mundial.

Observa-se, ainda, que no ano de 2021, o principal porto que fez movimentações de contêineres com o Brasil, em linha direta, foi o de Cingapura; superando países com mercados mais relevantes como por exemplo Cartagena, Rotterdam e Shanghai.

Essa conexão denota que Cingapura é reconhecida como um porto de transbordo das cargas nacionais, conforme observa-se nas informações do último Anuário da Antaq que listou os 20 principais portos de exportação de cargas do país.

Tabela 2 - Principais portos em conexão com o Brasil

Porto Destino	Quantidade Transportada	Porto Destino	Quantidade Transportada
Singapore	5.008.763	New York	1.300.506
Tanger Med	3.528.687	Houston	1.253.657
Cartagena	2.867.375	Tangier	1.199.763
Rotterdam	2.784.039	Kingston	1.101.109
Shanghai	2.239.372	Cristobal	1.089.533
Barcelona	1.931.462	Hamburg	1.088.270
Hong Kong	1.861.115	Busan	1.052.231
Algeciras	1.789.840	Callao	981.073
Buenos Aires	1.779.034	Valencia	977.476
Antwerpen	1.434.717	Las Palmas	970.222

Considerando o litoral extremamente longo do Brasil, sua rede portuária possui características diversificadas. O sistema portuário nacional é caracterizado por uma quantidade relativamente grande de portos que variam significativamente as suas capacidades, estruturas e mercados atendidos.

O Brasil conta com 19 (dezenove) principais terminais especializados na movimentação de contêineres, entre instalações arrendadas (dentro dos portos organizados) e instalações autorizadas (fora dos portos organizados) que operam como terminais integrados ou terminais não integrados. A sua grande maioria está localizada nas regiões Sul e Sudeste.

MAPA DO BRASIL



São três os terminais de contêineres da região Norte. Pelas suas localizações, sofrem forte influência das rotas com os países do Panamá e Trinidad Tobago, e dada a proximidade com a Zona Franca de Manaus, possuem suas operações diretamente impactadas pela cadeia produtiva local.

A região Nordeste, também com 3 terminais, é detentora de uma posição estratégica tendente a facilitar o comércio internacional a partir de seus portos. Possui uma característica de atendimento ao mercado local e à exportação de frutas; representando em média 10% de participação quando comparados ao mercado nacional de movimentação.

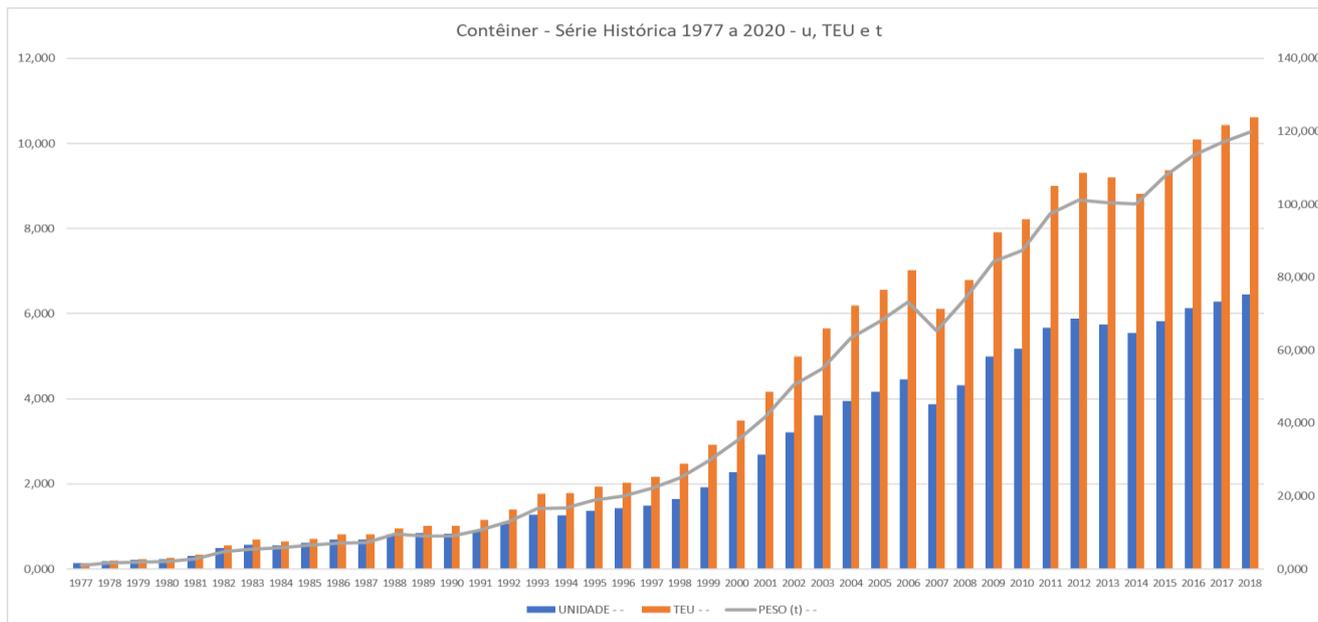
Já a macrorregião Sul/Sudeste, na qual ocorrem mais de 80% das movimentações de contêiner no país, é onde se concentram o maior número de terminais portuários, inclusive aqueles presentes no complexo santista que, com seus vários terminais, opera cerca de 40% do mercado nacional.

É nessa macrorregião que se encontram predominantemente os portos com integração envolvendo armadores, além de possuírem um mercado consumidor relevante com características de mercado cativo e contestável e, por consequência, é onde a concorrência inter e intraportos é mais destacada.

Nas bases de dados da ANTAQ, a série histórica de movimentação de contêineres no Brasil teve início em 2010, ano em que efetivamente se tem a adesão ao SDP (Sistema de Desempenho Portuário) de todos os portos organizados, seus terminais arrendados e terminais sob autorização.

A partir desses dados, chega-se à apresentação da evolução histórica de contêineres, expressa em TEU, unidades e toneladas, como se mostra no gráfico abaixo.

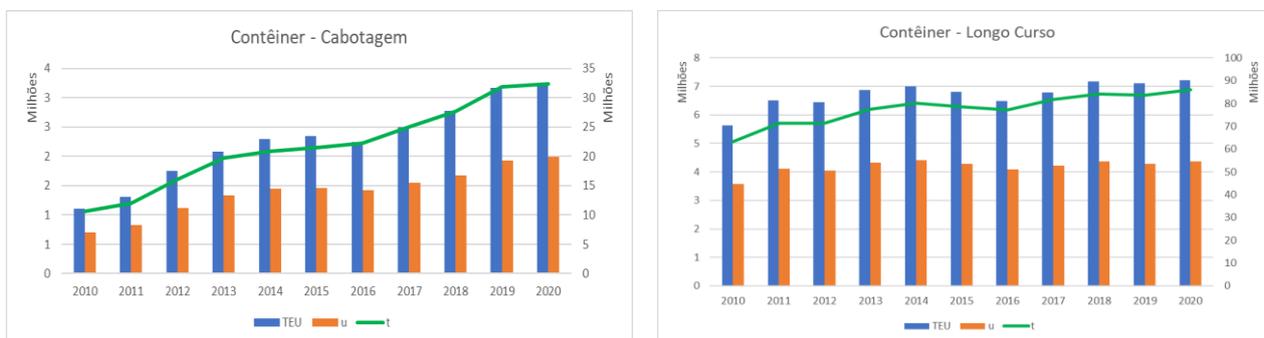
Gráfico 10 - Série histórica, contêineres, 1977 a 2020



Fonte: EAq e Anuários anteriores a 2010

Ao se analisar a série histórica de 2010 a 2020 e os dados de crescimento para as navegações de cabotagem e longo curso, têm-se os gráficos 11 e 12, a seguir apresentados.

Gráficos 11 e 12 - Série Histórica da Cabotagem e Longo Curso



Pela aplicação dos dados representados nos gráficos 10 e 11, tem-se que a navegação de Cabotagem cresceu a uma taxa CAGR, de 2010 a 2020, em TEU, da ordem de 11,4%; enquanto a navegação de Longo Curso chegou a apenas 2,5%.

Portanto, a cabotagem brasileira responde muito mais ao crescimento do que a de longo curso, visto que a relação entre as quantidades movimentadas nessas duas navegações chega ao fator 2,2. Assim, para cada 2,2 contêineres movimentados no Longo Curso, apenas 1 contêiner é movimentado na cabotagem.

Quanto aos terminais que movimentaram contêineres em 2022, de janeiro a maio, obtêm-se a distribuição presente na Tabela a seguir apresentada.

Tabela 3 - Movimentação de cargas containerizadas em 2022 (jan a mai), em TEU

REGIÃO	CARGA (TEU)	SHARE (%)
SUDESTE	2.214.244	46,5
SUL	1.666.352	35,0
NORDESTE	533.445	11,2
NORTE	346.482	7,3

Total Brasil	4.760.523	100,0
--------------	-----------	-------

Fonte: Estatístico Aquaviário da ANTAQ, em <http://ea.antaq.gov.br>, acesso em 19/7/2022.

Juntas, as regiões Sudeste e Sul representam 81,5% da movimentação de contêineres no Brasil (todas as navegações) feitas de janeiro a maio de 2022. Nota-se que a maior concentração da movimentação de TEU nessas regiões relaciona-se diretamente com a existência de maiores portos e de população maior em termos de consumo, sejam elas ligadas ao setor produtivo, nas operações de importação e exportação, ou a consumidores de bens importados.

3.3 Estatístico Aquaviário – EAq

A ANTAQ mantém o SDP - Sistema de Desempenho Portuário, cujo conteúdo é apresentado em uma forma interativa no Estatístico Aquaviário – EAq –, disponível em <http://anuario.antaq.gov.br>, ou a partir do Portal da ANTAQ na Internet.

O SDP é a fonte básica que alimenta o EAq, cujos dados e informações podem ser diretamente acessados e transferidos para outras aplicações, como por exemplo, planilhas Excel, constituindo-se na fonte primária dos dados apresentados neste Relatório de Trabalho.

Por meio dos dados do EAq pode-se aferir elementos informativos sobre o transporte de contêineres no Brasil, como, por exemplo, tempos operacionais de navios, volume em toneladas, TEU e unidades, relação cheio/vazio, dentre outros indicadores importantes para o entendimento e planejamento do setor.

Visando atender aos objetivos deste trabalho, foram gerados cinco importantes indicadores para verificar a existência de alguma distorção em relação ao antes e após o início da Pandemia de COVID-19, tomando por base o mês de março de 2020 (mês de início da pandemia no Brasil).

Os indicadores escolhidos foram: Total de Atracações; Prancha Média Operacional em unidades/hora; Tempo Médio para Atracação em horas; Tempo Médio de Operação em horas e Tempo Médio Atracado em horas.

Tendo-se por base os gráficos seguintes, constata-se que o período pós-pandemia afetou de certa forma a produtividade e os tempos médios envolvendo estadias de navios, muito embora esses efeitos não sejam considerados relevantes.

Gráfico 13 - Total de atracções no Brasil

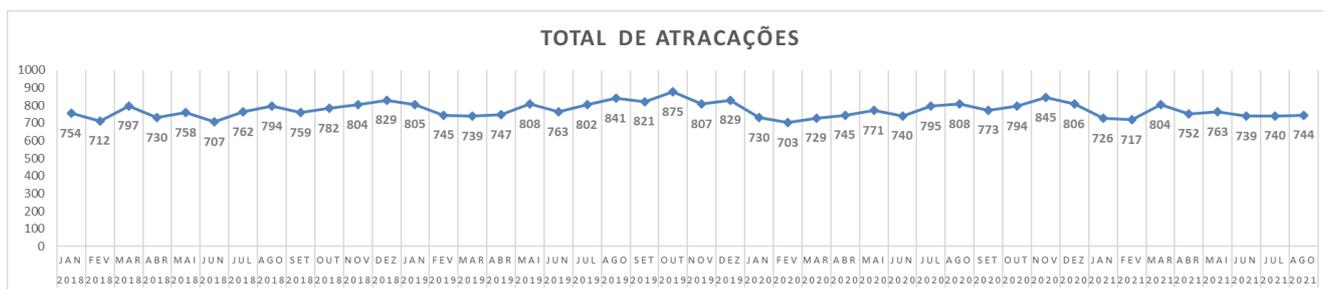


Figura 1 - Total de atracções de navios de contêiner

Inicialmente, o número total de atracções não sofreu impactos significativos. Suas inter-relações com outros indicadores não o tornam um fator que aponte algum tipo de problema, até mesmo porque a movimentação portuária de contêineres vem aumentando nesses últimos anos sem afetar o número de atracções na mesma proporção.

Com relação ao indicador de produtividade, também conhecido como Prancha Média, afere-se também queda nas unidades/h movimentadas em média nos terminais de contêineres, tendo-se por base os dados anteriores ao mês de maio de 2021.

Na figura 2 a seguir apresentada observa-se que em agosto/21 a média aponta 51,5 u/h, enquanto em junho/19 atingiu-se o número máximo de 59,3. Como são dados médios de todos os portos com movimentação de contêineres, maiores análises devem ser feitas para se identificar a localização mais específica dessa redução.

Gráfico 14 - Prancha Média Operacional dos portos nacionais

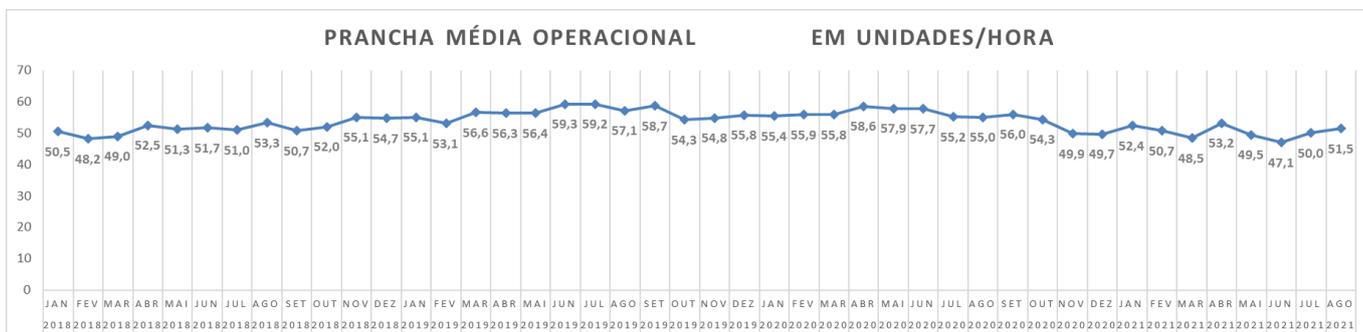


Figura 2- Prancha Média Operacional - contêineres

Gráfico 15 - Tempos médios de operação nos portos nacionais

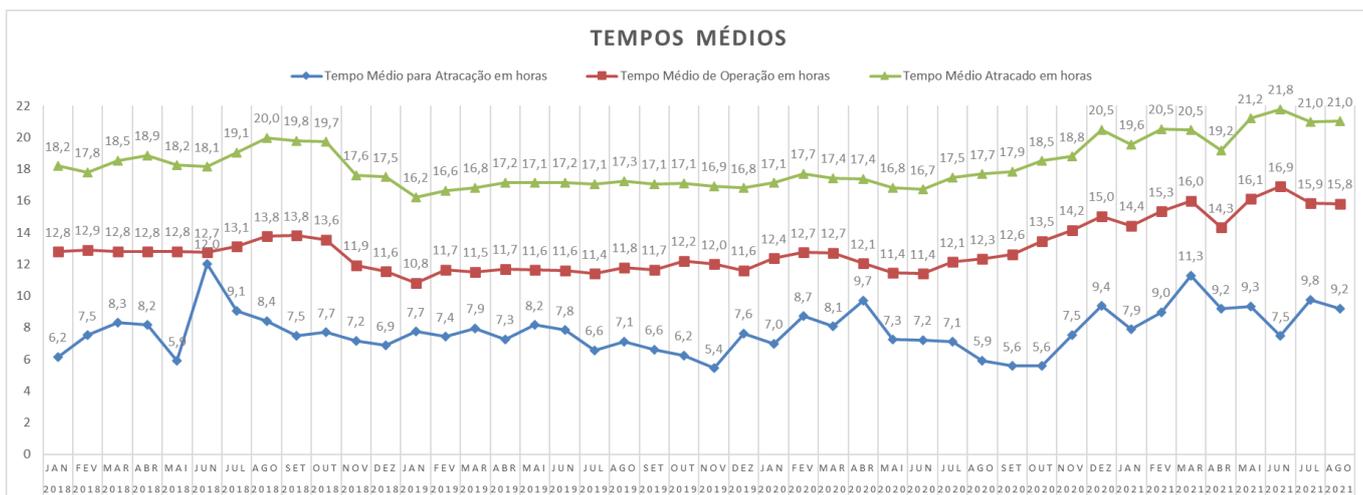


Figura 3- Tempos Operacionais Médios de Navios de contêineres

Na Figura acima, tem-se os três principais indicadores de tempo (horas), que são: (i) Tempo Médio para Atracação (h); (ii) Tempo Médio de Operação (h) e, (iii) Tempo Médio Atracado (h). Representam, respectivamente, o tempo desde a chegada na barra até a efetiva atracação no berço (Beth time); tempo do início da atracação até seu término; e, tempo desde a atracação até a desatracação. Esses indicadores mensuram efetivamente qualquer anomalia nas operações com navios em um porto.

Pelos dados apontados, conclui-se que todos os tempos mensurados parecem afetados após o COVID-19, principalmente nos últimos meses de 2021, quando houve aumento no tempo para atracar, aumento no procedimento de operação e no total do tempo atracado. O patamar alcançado em agosto de 2021 mostra-se bem mais elevado do que aquele existente antes da pandemia do COVID-19.

A partir desses dados é possível identificar que o Brasil também sofreu com fenômenos similares ao mercado internacional, embora em diferentes graus.

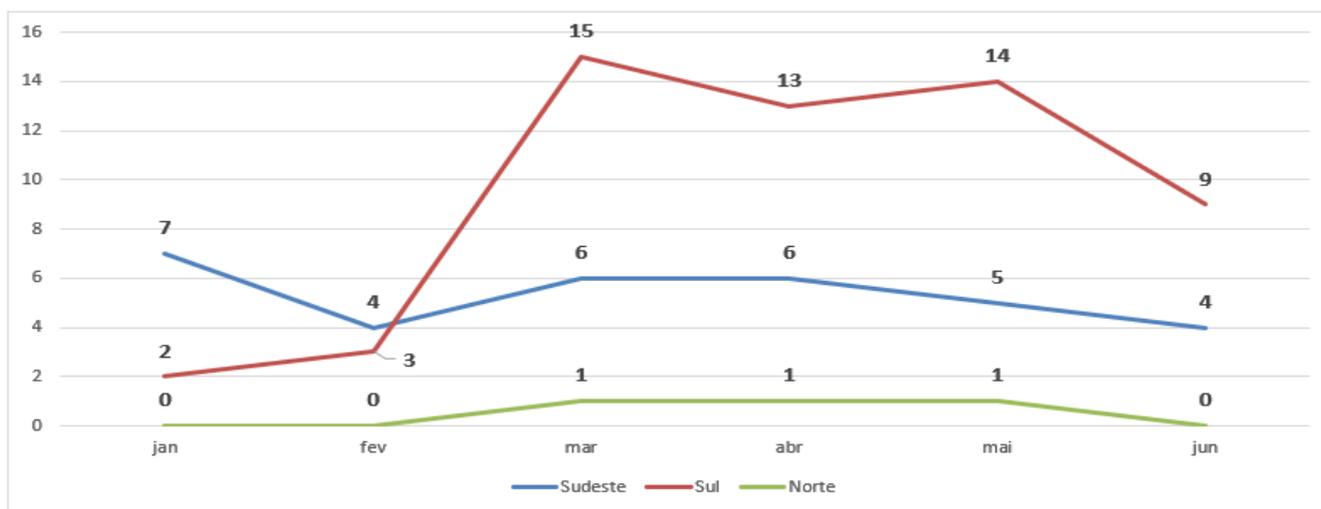
Houve uma redução da eficiência das operações, aparentemente decorrente de um aumento das demandas e crescimento do número de operações portuárias, que seguiram um ritmo de crescimento, em detrimento das dificuldades de ajustes logísticos do período.

No entanto, esses indicadores ainda precisarão ser mais detalhados, de forma a se saber mais precisamente quais portos, regiões ou complexos portuários estariam causando essas alterações.

Recentemente, a partir de janeiro de 2022, a ANTAQ incorporou no SDP o módulo pelo qual os portos organizados e terminais autorizados declaram as omissões ocorridas em seus berços. A partir desses dados, faz-se as seguintes análises quanto às incidências de omissões apresentadas, consolidando-as por Região e por tipo de autorização, isto é, por porto organizado e para terminais autorizados.

O Gráfico seguinte demonstra o número de omissões ocorridas em Terminais Autorizados de contêineres, no ano de 2022, de janeiro a junho. Destaca-se o número mais elevado para os terminais localizados na Região Sul, totalizando 56 ausências de escala nesse período.

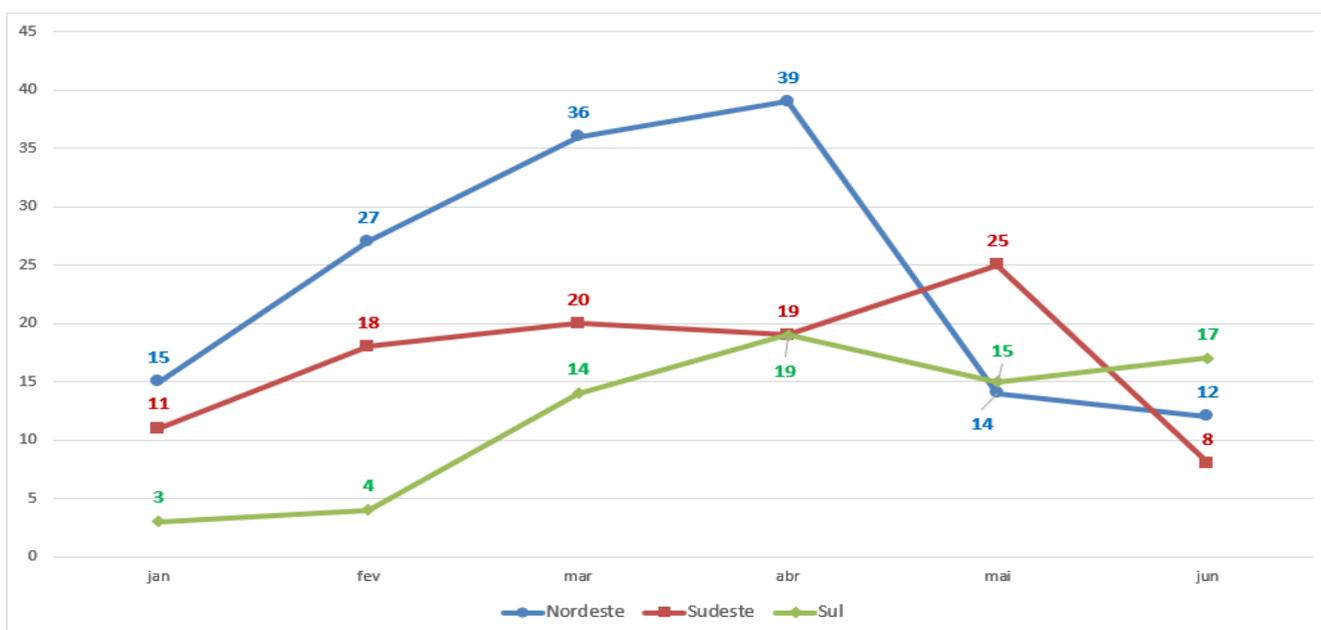
Gráfico 16 - Número de omissões por TUP em 2022



No total, de janeiro a junho de 2022 foram 89 omissões de escalas relacionadas com terminais autorizados nas diversas regiões brasileiras (gráfico acima).

Considerando-se os Portos Organizados, com seus cais públicos e terminais arrendados, por região, tem-se o seguinte gráfico.

Gráfico 17 - Número de omissões por Portos Organizados em 2022



Para os meses de janeiro a junho de 2022, observaram-se 316 omissões em terminais arrendados e cais públicos, presentes nos portos organizados. Esse número é mais elevado do que o observado para

terminais autorizados (89). A maior presença de omissões, considerando-se as regiões, está representada para o Nordeste (143), em seguida o Sudeste (101), e por último, a região Sul com 72 faltas de escala.

A fonte dos números obtidos para as omissões de escala são os portos organizados e os terminais autorizados, cuja interface de entrada é o Sistema de Desempenho Portuário - SDP -, mantido pela ANTAQ. Esse módulo do SDP continuará a captar dados sobre as omissões de escala em berços, uma vez que já está incorporado ao conjunto de dados desse sistema. Dessa forma, a Agência passa a ter ferramenta ágil para as análises que se sucederão, em especial com a formação de uma série de dados mais robusta com o passar do tempo.

4. Levantamento dos impactos diretos nos terminais portuários brasileiros

Para além dos dados e constatações obtidos durante o estudo do setor logístico de contêineres, o Grupo de Trabalho seguiu com o levantamento dos impactos na movimentação de contêiner para o mercado brasileiro.

O Grupo de Trabalho estruturou seu trabalho em abordagens diretas com terminais, armadores, agentes marítimos, usuários e associações representativas, além de realizar o levantamento de dados e evidências do mercado nacional e internacional, pesquisas e reuniões internas e externas.

No intuito de subsidiar os trabalhos do GT e facilitar ainda mais o diálogo com os agentes envolvidos, foi criado um endereço eletrônico de e-mail, gttransportemaritimo@antaq.gov.br, por meio do qual pôde-se enviar ao GT qualquer tipo de contribuição sobre a questão do transporte de contêineres e suas relações com fatos envolvendo omissões e supressões de escalas, fretes, congestionamentos de portos, dentre outros assuntos pertinentes para o atingimento dos objetivos desse trabalho da ANTAQ.

No período de 15/10/2021 a 25/04/2022, foram realizadas diversas reuniões com os usuários e suas associações, com os terminais de contêineres, bem como visitas a terminais para verificação in loco das ocorrências relatadas.

Ao longo das reuniões com os agentes do setor, tem-se que os assuntos mais discutidos versaram sobre a questão dos fretes, das omissões de escala de navios e dos arranjos logísticos realizados para mitigar os efeitos da crise dos contêineres.

Salienta-se também a iniciativa da ANTAQ na interlocução com outros órgãos como forma de harmonizar os interesses públicos e privados. Exemplifica-se tal atuação com a realização de diálogos com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, considerando as medidas sanitárias adotadas relacionadas à tripulação e às embarcações que operam no Brasil, de maneira a promover permanente reanálise das medidas de segurança à saúde e dos impactos na eficiência logística, conforme dinâmica da pandemia.

Importante destacar o quão essencial foi a participação de todas as partes na consecução do levantamento de dados e informações, pois qualquer distorção na percepção do mercado poderia impactar de forma significativa os resultados pretendidos.

A Agência, de modo a mensurar de forma mais fidedigna as informações do setor, elaborou duas pesquisas do tipo qualitativa, com a aplicação de questionários visando à posterior compilação de resultados para serem realizadas por usuários do transporte marítimo e outra pelos portos e terminais de carga, com especificidades para cada participante.

A pesquisa aos usuários já foi devidamente abordada no Tópico 2 do presente relatório, de modo que as informações a seguir apresentam os dados obtidos junto aos terminais portuários.

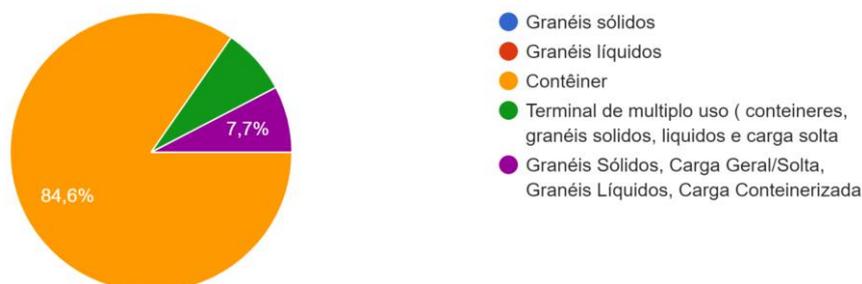
Foram realizadas seis perguntas visando mensurar os efeitos da crise sobre o setor. Houve um total de 13 (treze) respostas (dados coletados no dia 19 de julho de 2022), 68% do total de terminais de grande porte do país.

A primeira questão buscou apenas mapear a área de atuação do porto ou terminal respondente, com os seguintes resultados:

Gráfico 18 –Respostas observadas na questão 1 (Terminais)

Qual a área de atuação do seu terminal?

13 respostas



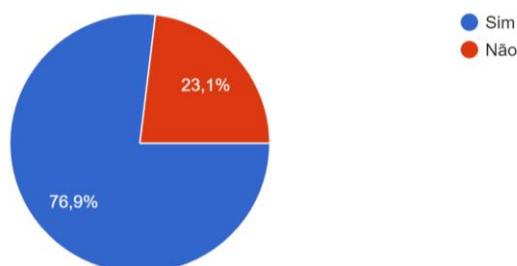
Na questão dois, já se buscava entender os reflexos diretos sobre a operação, especificamente se o terminal tem observado um crescimento da quantidade de omissões de escala como consequência da crise na cadeia de suprimentos global.

O resultado foi que 76,9% (10 terminais) responderam positivamente para a questão, enquanto 23,1% (3 terminais) sinalizaram não ter observado crescimento na quantidade de omissões.

Gráfico 19 - Respostas observadas na questão 2 (Terminais)

Você tem observado um crescimento da quantidade de omissões de escala no seu terminal como consequência da crise na cadeia de suprimentos global?

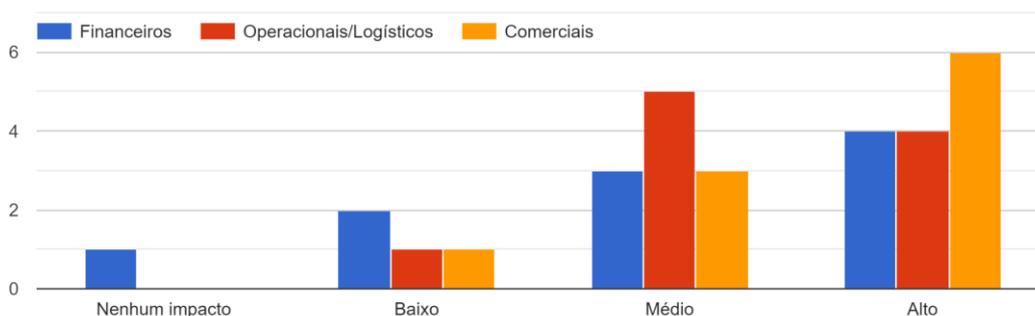
13 respostas



Na questão de Número 3, há uma correlação direta da questão anterior, inquirindo os efeitos que têm sido observados em cada terminal oriundos do crescimento das omissões de escala e seus respectivos níveis de impacto sob três fatores específicos (financeiros, operacionais/logísticos e comerciais). O compilado das respostas pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 20 – Respostas observadas na questão 3 (Terminais)

Quais efeitos têm sido observados no seu terminal oriundos do crescimento das omissões de escala e seus respectivos níveis de impacto?



A quarta questão foi aberta e buscou obter dos respondentes eventuais questões não categorizadas na questão anterior, tendo sido obtidos, portanto, oito efeitos adicionais observados, a saber:

- Concentração de movimentação de cargas em portos com terminais administrados por Armadores;
- Ocupação de pátio, filas, credibilidade e preços;
- Ocorrências de navios com tripulação positiva para COVID; Paralisação de programas junto à comunidade e substituição dos outros;
- Maior concentração de volumes em terminais integrados (que pertencem a armadores) e menos opções logísticas para usuários e clientes donos de carga.
- Cargas migrando para outros portos onde os terminais de armadores concentram as operações;
- Perda de credibilidade do porto;
- Migração de cargas para navios convencionais (longo curso);
- Perda de carga do modal marítimo (cabotagem) para o modal rodoviário; e
- Dificuldades em fazer alterações de rotas nos sistemas da RFB sem correr riscos de pagar multa, aumentando o custo e diminuindo a possibilidade de amenizar os impactos para todos os usuários.

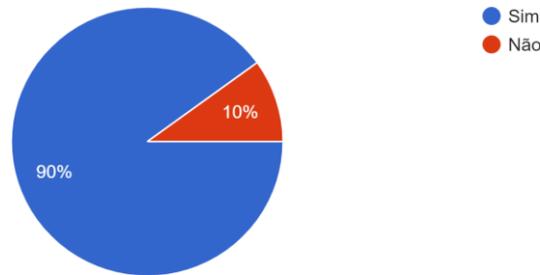
A quinta e a sexta questões, intrinsecamente relacionadas, indagou se os terminais possuíam controle das omissões de escala e, em caso positivo, facultando a realização de upload de arquivo com a série histórica observada entre janeiro/2017 e novembro/2021.

Na quinta questão houve 10 (dez) respostas, apontando que 90% dos terminais (9 terminais) possuem controle de omissões implementado, vejamos:

Gráfico 21 – Respostas observadas na questão 5 (Terminais)

Você possui sistema de controle de omissões de escala em seu terminal?

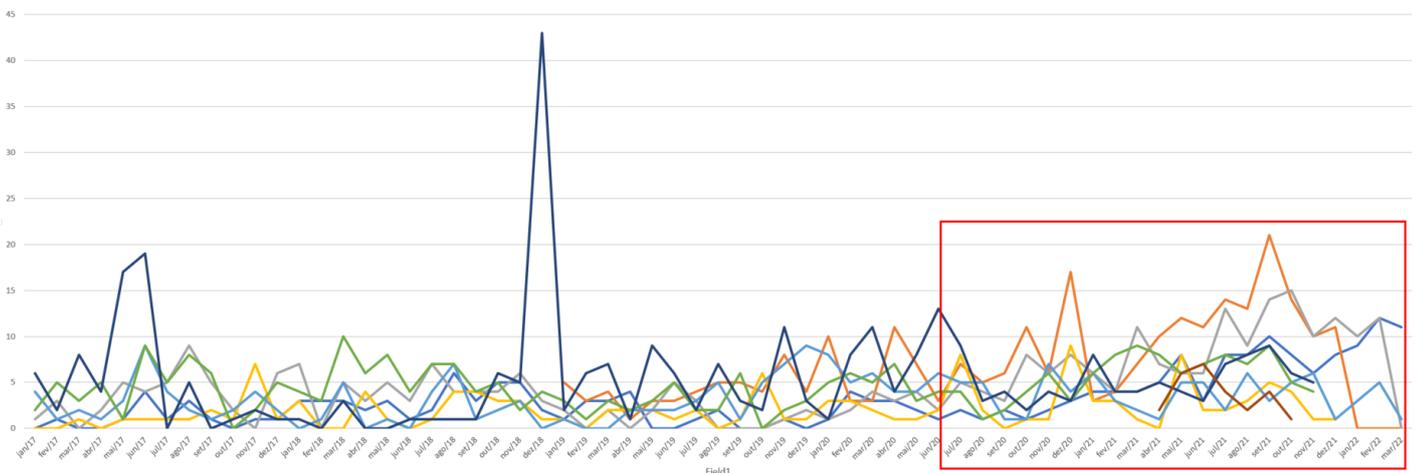
10 respostas



Na sexta questão, foram realizados 9 uploads de bases de dados contendo os quantitativos de omissões de escala observados nos terminais respondentes no período entre janeiro/2017 e novembro/2021, permitindo gerar a seguinte série histórica:

Gráfico 22 – Respostas observadas na questão 6 (Terminais)

Série histórica das omissões informadas pelos terminais - total geral das omissões



Vejamus que o gráfico acima demonstra um crescimento do comportamento histórico das omissões após o início da pandemia (mar/2020). Se partirmos do pressuposto de que os principais efeitos deletérios à cadeia global de suprimentos passaram a ocorrer no segundo semestre de 2020 (destacado no quadro em vermelho), o nível geral de ocorrência das omissões nos terminais respondentes torna-se ainda mais evidente.

Gráfico 23 – Respostas observadas na questão 6 (Terminais)

Série histórica das omissões informadas pelos terminais - total das omissões em terminais integrados

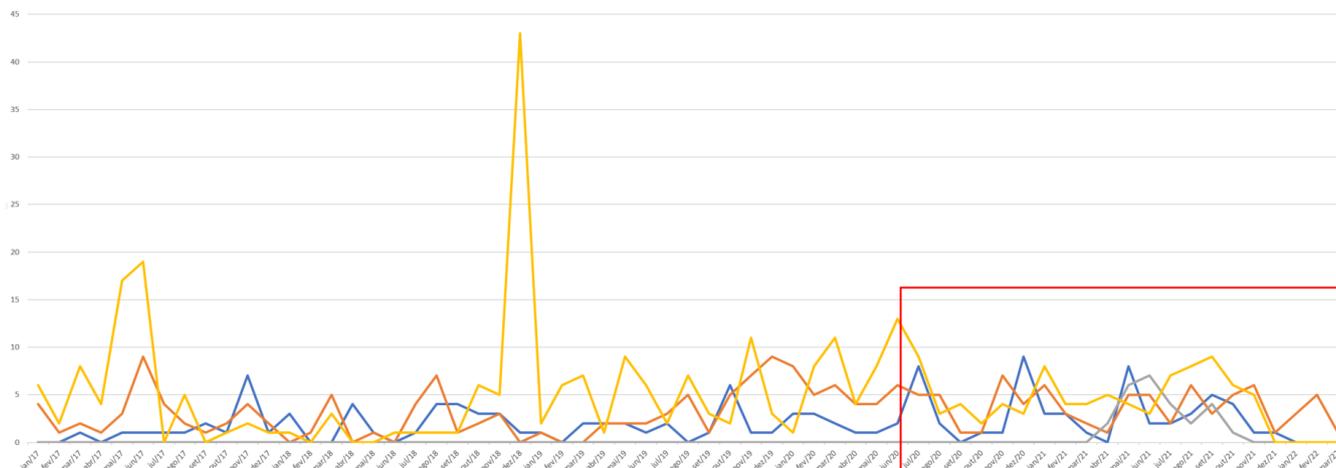
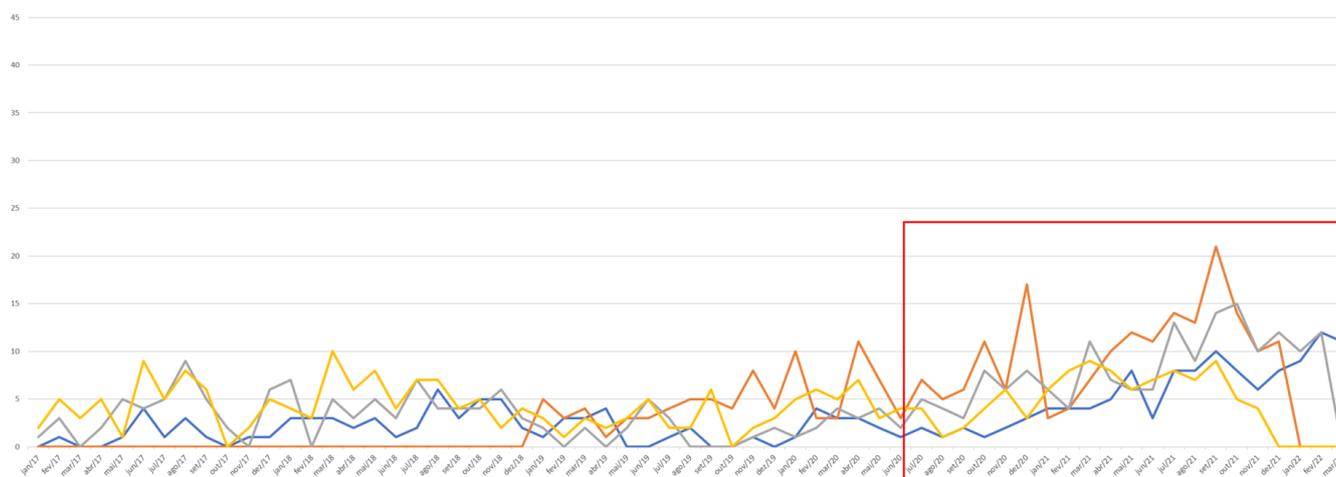


Gráfico 24 – Respostas observadas na questão 6 (Terminais)

Série histórica das omissões informadas pelos terminais - total das omissões em terminais não integrados



Segmentando os dados de omissões dos terminais respondentes entre integrados e não integrados (Gráficos 23 e 24, respectivamente), podemos observar um comportamento histórico das omissões de forma diferenciada.

Mais uma vez partindo do pressuposto de que os maiores efeitos adversos da pandemia sobre a cadeia de suprimentos mundial se deram a partir do segundo semestre de 2020, podemos observar dois comportamentos distintos graficamente para as séries de omissões. Nos terminais integrados, podemos observar um leve decréscimo no quantitativo de omissões informado, enquanto, nos terminais não integrados, ocorre um aumento das omissões de maneira mais relevante no mesmo período.

5. Principais Conclusões Regulatórias

Após o levantamento de dados do mercado internacional, do mercado doméstico por meio do anuário da ANTAQ, da realização de pesquisas de percepção entre relevantes atores do mercado nacional e de reuniões realizadas é possível esboçar uma análise do panorama nacional frente aos efeitos da crise logística.

Observa-se, preliminarmente, que o setor de transporte de carga marítima, com ênfase no mercado de contêineres, sofreu uma situação inédita em todo o mundo.

A falta de contêineres e a capacidade logística dos portos, acompanhados do aumento da demanda de movimentação de cargas containerizadas, impulsionadas pelo incremento do mercado e-commerce e pela concentração do mercado de transporte marítimo, ocasionaram um grande problema logístico internacional; sendo certo que os prognósticos mais prováveis avaliam que essa situação perdurará em um horizonte de médio prazo.

No setor nacional, o cenário não foi muito diverso. Ao avaliar o número de atracções ocorridas nos portos anualmente, o GT identificou que os dados não se mostraram tão afetados durante o período. É relevante destacar que o número de atracções tem se mantido dentro de uma faixa relativamente constante na última década, a despeito do grande aumento de operações do país, indicando que essa variável tem uma sensibilidade bastante baixa.

Avaliou-se, também, os valores da prancha média e outros indicadores de tempo de operação em portos nacionais como: Tempo Médio para Atracção, Tempo Médio de Operação e Tempo Médio Atracado, todos medidos por horas, anualmente. Essas variáveis sofreram alterações perceptíveis durante o período da pandemia, principalmente nos últimos meses de 2021, quando houve aumento consistente em seus valores.

Focando especificamente na movimentação de contêineres, a série histórica demonstra um crescimento da quantidade transportada no longo prazo. O transporte de contêineres, de modo geral, não foi afetado negativamente, mantendo seu ritmo de crescimento durante a pandemia e tendo reflexos também das mudanças de perfis dos consumidores.

Quando segmentamos a cabotagem e o longo curso, o fenômeno se mantém, com crescimento firme da cabotagem e manutenção do crescimento no longo curso. Efetivamente, houve crescimento da movimentação em ambos os casos, a despeito das limitações logísticas do cenário internacional.

No que se refere à pesquisa com os agentes do setor nacional, observou-se os reflexos sobre a operação dos portos, com impactos principalmente comerciais, mas que também afetaram a logística e as finanças dos consultados. Os principais impactos observados estão relacionados às omissões de escala, à concentração de movimentação de cargas, à ocupação de pátio, às filas, à credibilidade com clientes diante da falta de previsibilidade da entrega da carga, ao aumento dos fretes e à ocorrências de navios com tripulação positiva para COVID.

A esse respeito, os estudos apontam que os atrasos dos embarques e as omissões de escala impactaram a eficiência operacional dos terminais portuários que tiveram que reordenar toda a logística de operação para mitigar os eventuais problemas deflagrados.

Sob a perspectiva dos usuários de transporte, houve uma convergência entre a frequência de resposta e o seu impacto, sendo o aumento excessivo do valor do frete, a falta de contêineres e a rolagem de cargas as principais queixas.

Cumprindo-se, ainda, registrar que o GT também detectou no Brasil um movimento importante, de iniciativa do próprio mercado, na busca de alternativas logísticas para minimizar os impactos da pandemia; como por exemplo, a mudança de comportamento na utilização dos contêineres, tendo parte de algumas cargas migradas para o transporte em *breakbulk*, com o intuito de contornar o problema da falta do ferramental logístico e do aumento significativo dos valores de frete.

Em sede de reuniões realizadas pelo GT, foram relatadas a ocorrência de negociações entre transportadores, terminais portuários e usuários para absorver algumas questões operacionais e financeiras mais agudas. A flexibilização das programações, dos prazos e das cobranças relacionadas com a

movimentação de contêineres diante de atrasos e omissões de navios e de elevação de valores de frete foram alguns exemplos dessas ações ocorridas.

Pelos achados regulatórios, observa-se que o Brasil não ficou isolado com relação aos reflexos da crise mundial, pois assim como em outros países, houve um aumento das exportações e importações, que elevou, conseqüentemente, a demanda por meios logísticos para sua distribuição; mas os seus efeitos desordenados na cadeia logística também foram percebidos.

Ao mesmo tempo, a concentração do segmento de transporte marítimo (os armadores) propiciou o aumento do tamanho das embarcações com economias de escala, e isso gerou novos desafios à estrutura portuária para se adaptar à nova realidade do mercado mundial, principalmente no Brasil dada a sua ordenação porto e cidade.

Por fim, cabe acentuar que a integração vertical é vista como um fator de atenção para comportamentos discriminatórios, para os quais a Antaq possui medidas dentro de seu arcabouço regulatório e acompanha esse fenômeno mundial.

6. Atuação da Antaq diante do cenário apresentado e medidas regulatórias existentes

A atuação do Grupo de Trabalho materializada no presente estudo, mostrou-se de grande relevância para a avaliação dos impactos decorrentes da pandemia da COVID-19 no transporte e na logística de movimentação de contêineres no Brasil.

Tratou-se de uma tarefa complexa, sobretudo pela grande quantidade de atores e setores da economia envolvidos, fato este que pode ser mensurado pelo interesse das partes envolvidas em participar e colaborar com as análises e ações que foram empreendidas para o alcance dos resultados demonstrados.

Dentre os diversos mecanismos que a Agência possui para exercer suas atribuições legais, regimentais e normativas, o Estatístico Aquaviário (EAq) destaca-se por sua capacidade em gerar informações sobre o setor regulado, de forma rápida e consistente. Com adesão de 100% das instalações portuárias, sejam elas portos organizados, arrendatários ou terminais autorizados, o EAq é uma plataforma baseada em painel, disponível em <http://ea.antaq.gov.br>, existente tanto em ambiente *desktop* quanto em versão para mobile, cujos objetos apresentados representam e consolidam todas as operações com cargas e navios no Brasil.

O EAq é um ferramental muito utilizado, servindo como referência para o planejamento portuário brasileiro e fonte de informações para diversas associações do setor regulado, órgãos públicos e privados.

Com a inclusão dos dados sobre as omissões de escala, o EAq se torna ainda mais completo, sendo capaz de manter atualizada sua base de dados com elementos que serão usados pela ANTAQ na rastreabilidade das ocorrências associadas às escalas de navios.

Esse novo conjunto de informações que passou a compor o EAq decorreu da necessidade apontada pelo próprio GT de acompanhar eventuais distorções e/ou elevações nas frequências com que ocorrem a ausência de escala em portos brasileiros.

A experiência em captar e interpretar esses dados permitirá evoluções na base de dados da ANTAQ, para que se tenha mais elementos fundamentais para a geração de informação. Além disso, já foi também implementado no Sistema de Desempenho Portuário (SDP) solução para o acompanhamento da rolagem de carga (supressão de cargas), módulo este ainda em processo de aperfeiçoamento da fase de coleta de dados, mas que tenderá a evoluir para a solução ajustada aos mecanismos de dados disponíveis nos terminais informantes.

A dinâmica conjuntural progressiva de aumento da omissão de escalas exige a intensificação do acompanhamento fiscalizatório por parte da Agência, sobretudo com relação aos eventuais abusos cometidos em relação aos direitos dos usuários.

Deste modo, a obrigatoriedade de envio dos dados de omissão pelo Sistema de Desempenho Portuário (SDP) permite orientar e direcionar a atividade fiscalizatória às situações e condutas que exigem maior atenção e apuração, sem prejuízo da constante observação e acompanhamento das 6(seis) Gerências

Regionais, 8(oito) Unidades Regionais e 14(quatorze) Postos Avançados que dotam a Agência da necessária capilaridade ao redor do País.

Ademais, reforça-se a necessidade da efetiva participação dos usuários no que tange à apresentação de denúncias junto à Ouvidoria da Agência, por meio da plataforma Fala.Br (<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>), inclusive sendo possível o registro das demandas mediante o sigilo do denunciante. As ferramentas e remédios fiscalizatórios/regulatórios da ANTAQ necessários à apuração e coibição das condutas consideradas abusivas já existem no âmbito das Normas vigentes e serão aplicados sempre que necessário, dentro do devido processo legal.

No que tange ao arcabouço regulatório existente na ANTAQ para enfrentar os efeitos decorrentes da pandemia no transporte marítimo e no setor portuário de movimentação de contêineres, cumpre destacar as normas editadas pela Agência e os mecanismos administrativos existentes que podem ser acionados para o combate aos problemas identificados no presente relatório.

A primeira norma que merece destaque é a Resolução ANTAQ Nº 62, de 29 de novembro de 2021, que estabelece as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabelece infrações administrativas.

A referida norma estabelece condições de serviço adequado que devem ser observadas por transportadores marítimos de longo curso e cabotagem, agentes intermediários, empresas brasileiras de navegação de apoio marítimo e portuário.

Nesse sentido, destaca-se os conceitos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, pontualidade e modicidade estabelecidos na norma que servem de parâmetro para apuração de eventual desvio cometido pelo prestador de serviço de transporte marítimo.

Há ainda no citado normativo, dispositivos abordando o combate à abusividade e de práticas lesivas à ordem econômica, de maneira a enfrentar condutas relacionadas a cobranças de frete, taxas e sobretaxas consideradas indevidas ou desarrazoadas.

Nessa toada, releva também comentar a previsão de texto normativo tratando situação em caso de supressão de escala, onde os transportadores marítimos efetivos deverão adotar as medidas necessárias para a entrega da carga no destino acordado, cumprindo o critério de pontualidade, sem a cobrança de custos extras para o usuário, salvo nas situações de avaria grossa.

No que tange aos atrasos na entrega da carga ou para a chegada da embarcação, há regras envolvendo obrigações para os transportadores marítimos em relação ao usuário, seja na direção da informação prévia da situação ou na execução diligente de suas atividades operacionais, de modo a não interferir e minimizar a possibilidade de danos ou atrasos nas atividades realizadas por terceiros.

Sublinha-se da Resolução ANTAQ Nº 62/2021 outro remédio regulatório que versa sobre a proibição de retaliação e/ou discriminação que porventura os usuários possam vir a sofrer.

Nessa mesma linha, a norma também estabelece situações taxativas em que a recusa do transporte pode ocorrer, com destaque para a vedação da recusa do transporte com fulcro na inviabilidade técnica ou econômica e na indisponibilidade operacional no caso de já ter ocorrido a reserva de praça (*booking confirmation*).

Quanto a eventuais problemas relacionados à sobre-estadia de contêineres e ao *free-time*, o normativo também prevê dispositivos específicos estabelecendo regras de comportamento para o mercado, seja no sentido da transparência da informação ou da previsibilidade das cobranças, as quais não devem ser abusivas.

A mesma norma também impõe aos transportadores marítimos e agentes intermediários a vedação de cobrança ao usuário ou embarcador das despesas pela armazenagem adicional e outros serviços prestados em decorrência do não embarque das cargas no prazo previamente programado, salvo se aquele lhe der causa.

Esse mesmo princípio, qual seja, o causador-pagador, é também parâmetro regulatório a ser observado para a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem alfandegada de contêineres e carga geral em instalações portuárias públicas e privadas, conforme a Resolução ANTAQ Nº 72, de 30 de março de 2022.

Entende-se que tais medidas regulatórias minimizam também os impactos quando da ocorrência da rolagem de carga.

No que concerne ao serviço portuário, salienta-se que as condições de serviço adequado também devem ser observadas pelas instalações portuárias públicas e privadas, de forma a mitigar eventuais problemas com congestionamento nos terminais.

Noutra vertente, a atuação regulatória da Agência também pode se dar por meio da harmonização de conflitos.

A própria Lei nº 10.233, de 2001, já prevê essa competência para a ANTAQ atuar em casos concretos, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita, práticas anticompetitivas ou formação de estruturas cartelizadas que constituam infração da ordem econômica.

Por fim, outra forma bastante eficiente e célere da ANTAQ atuar frente aos problemas relacionados com as situações envolvendo a pandemia é por meio das medidas cautelares.

O instituto da medida cautelar está previsto como remédio que pode ser concedido pela Diretoria da ANTAQ para defender direitos em caso de estarem presentes pressupostos da fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e do perigo da demora (*periculum in mora*), após recebimento de denúncia/reclamação acerca de uma situação concreta e mediante o envio de dados, documentos e evidências que possibilitem a identificação inclusive da autoria e da materialidade dos fatos.