



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 2966, DE 2021

Inclui o § 6º no Art. 40 da Lei nº 12.815 de 05 de junho de 2013, para proibir cobrança de quaisquer serviços portuários já inclusos na Capatazia.

**AUTORIA:** Senadora Daniella Ribeiro (PP/PB)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

## PROJETO DE LEI N° , DE 2021

SF/21076.66717-00

Inclui o § 6º no Art. 40 da Lei nº 12.815 de 05 de junho de 2013, para proibir cobrança de quaisquer serviços portuários já inclusos na Capatazia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 40 da Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013, passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

**“Art. 40.** .....

.....  
§ 6º Nas operações portuárias com mercadorias conteinerizadas, com exceção do carregamento e da descarga de embarcações, é proibida cobrança de quaisquer serviços portuários inclusos na Capatazia, definida nos termos do Inciso I, § 1º deste Artigo, incluindo guardas provisórias, bem como a prática de sobrepreços e comissionamentos, por empresas de navegação nacionais e estrangeiras, agentes marítimos, agentes intermediários ou qualquer tipo de transportador ou operador e transportes, cabendo a cobrança pelos efetivos serviços prestados exclusivamente aos operadores portuários arrendatários, terminais de uso privado, instalações portuárias ou autoridades portuárias, nos casos de áreas portuárias operacionais não arrendadas.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Desde a entrada da iniciativa privada na exploração das atividades portuárias na década de 90, com entrada em vigor da Lei 8.630/93, as

empresas de navegação, principalmente as estrangeiras, se apossaram de parte dos serviços portuários de capatazia, retirando as cobranças dos terminais portuários, passando a realizá-las diretamente dos usuários embarcadores, importadores e exportadores.

Ocorre que, na época em que os terminais de contêineres eram operados pelas empresas públicas ou autoridades portuárias, as transportadoras marítimas não conseguiam realizar tais cobranças, porque, ao desistirem de cobrar por tais serviços, essas empresas públicas e seus gestores poderiam ser acusadas de renúncias de receitas e, por outro lado, eventual cobrança por parte das empresas de navegação nacionais ou estrangeiras poderia ser considerada *bis in idem*.

A cobrança de parte dos serviços de capatazia por empresas de navegação nacionais e estrangeiras recebe o nome de *Terminal Handling Charge* (THC), ou Taxa de Movimentação no Terminal. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), fundada em 17 de fevereiro de 2002, levou praticamente 10 anos para fazer a primeira regulação da cobrança do THC cobrado pelas empresas de navegação, por meio da Resolução-Antaq 2.389 de 13 de fevereiro de 2012 que, embora revogada pela Resolução Normativa Antaq nº 34 de 19 de agosto de 2019, esta última manteve a definição sobre o THC, que contempla os seguintes serviços portuários:

Art. 20 Para os efeitos desta norma, considera-se:

X - Taxa de Movimentação no Terminal (Terminal Handling Charge - THC): 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; e

A Resolução Normativa Antaq nº 34 de 19 de agosto de 2019 também manteve em seu texto o caráter resarcitório do THC, oriundo da Resolução-Antaq 2.389 de 13 de fevereiro de 2012:

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 resarcimento das

SF/21076.66717-00

SF/21076.66717-00

despesas discriminadas no inciso X do art. 20, assumidas com a movimentação das cargas e pagas à instalação portuária ou ao operador portuário.

Embora, desde 2012, a Antaq tenha determinado que as despesas portuárias cobradas pelas empresas de navegação nacionais e estrangeiras (o THC) fossem de caráter ressarcitório, ou seja, que deveriam cobrar dos exportadores e importadores a mesma quantia paga ao terminal portuário, sem obtenção de receitas ou lucros, as empresas de navegação jamais respeitaram a norma.

Em fevereiro de 2014 o Tribunal de Contas da União (TCU) abriu o processo nº 004.662/2014-8, que constatou que, embora tenha publicado normativo, a Antaq deixou de fiscalizar o caráter ressarcitório do THC em prejuízo aos usuários embarcadores, importadores e exportadores. A Corte de Contas, por três vezes e por unanimidade, determinou, por meio do Acórdão nº. 923/2019-Plenário, mantido pelo Acórdão nº 2333/2020, após negar provimento aos embargos de declaração interpostos pela entidade representante das empresas de navegação, 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 a THC, assegurando que o valor dispendido pelos usuários corresponda efetivamente ao que foi pago pelos armadores aos operadores portuários;

Já por meio do Acórdão nº 2333/2020, o TCU, observando sérios indícios de dano ao erário com a cobrança do THC realizada pelas empresas de navegação nacionais e estrangeiras, determinou o seguinte:

9.4. encaminhar cópia dos presentes autos para a Secretaria da Receita Federal, para a adoção das providências que aquele órgão entender cabíveis no que concerne à aferição da correta apropriação das receitas de THC pelos armadores que atuam no Brasil

Ocorre que, para todos os serviços portuários cobrados pelos terminais portuários contra usuários embarcadores, importadores e exportadores são emitidas notas fiscais de serviços e recolhidos todos os impostos municipais e federais. Todavia, para os serviços inclusos no THC, cobrado pelas empresas de navegação nacionais e estrangeiras por meio de seus

conhecimentos de transportes internacionais, que não são considerados documentos fiscais, os embarcadores, exportadores e importadores não recebem notas fiscais e sequer a prova de que estão pagando às empresas de navegação a mesma quantia que estas pagaram aos terminais, respeitando o caráter resarcitório estabelecido pela Antaq.

Em ato fiscalizatório no ano de 2019, por meio do Relatório de Fiscalização da Navegação Marítima - FIMA nº 10/2019/UREFL/SFC a Antaq constatou a existência de prática ilegal de sobrepreços realizada por diversas empresas de navegação estrangeiras que operam no Brasil, fato prejudicial os usuários embarcadores, importadores e exportadores, considerada pela Agência Reguladora como prática lesiva.

Não bastasse a decisão do TCU, que se mostrou acertada de acordo com a apuração da fiscalização da Antaq, a Secretaria Municipal de Fazenda da Cidade do Rio de Janeiro, em ato de fiscalização (Processo nº 04/353.706/2016 Acórdão nº 17.333 Conselho de Contribuintes), apurou sonegação de ISS de uma empresa de navegação estrangeira com a cobrança do THC, autuando-a em mais de R\$1.400.000,00, sendo esta, apenas uma pequena ponta do Iceberg, vez que a cobrança do THC, no Brasil, movimenta cerca de 8 bilhões de reais por ano (sendo seu preço médio R\$800,00 por contêiner), não podendo ser desconsiderado a arrecadação de todos os municípios portuários, bem como a arrecadação da União que é bem mais elevada.

Além dos prejuízos aos usuários embarcadores, importadores e exportadores e ao erário, como a cobrança do THC pelas empresas de navegação estrangeiras e nacionais é realizada por meio do conhecimento de transporte marítimo internacional, existe um efeito cascata de impostos, que podem elevar em 100% ou mais os custos do THC pagos pelos donos de cargas, impostos estes que não incidiriam sobre serviços portuários, se as cobranças fossem realizadas pelos reais prestadores de serviços, ou seja, os terminais portuários.

Para que se tenha uma ideia da distorção, os serviços portuários de capatazia são prestados no Brasil, com resultados produzidos no Brasil. Ocorre que, todos os valores inseridos nos conhecimentos de transportes internacionais das empresas de navegação, na importação, passam compor o valor aduaneiro da mercadoria. Logo, os importadores pagam Imposto de Importação (II) sobre serviços portuários; pagam Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre serviços portuários; pagam Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte

SF/21076.666717-00

Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre serviços portuários e; ainda pagam Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) sobre serviços portuários.

E as distorções não param por aí: conforme acima mencionado, o THC refere-se a serviços portuários prestados no Brasil, com resultados produzidos no Brasil. Ocorre que, quando o THC é cobrado por meio do conhecimento de transporte marítimo internacional de uma empresa de navegação estrangeira, à luz da legislação brasileira, ele passa a ser considerado importação de serviços, independentemente se a carga transportada for de importação ou exportação. Ou seja, o Brasil passa a importar seus próprios serviços, causando um enorme e bilionário desequilíbrio na nossa balança de serviços com o exterior.

A única forma de a Antaq fiscalizar a cobrança do THC, garantindo a não sonegação de impostos, bem como garantindo aos usuários embarcadores, importadores e exportadores que os valores cobrados se referem a meros resarcimentos, é exigindo que as empresas de navegação, principalmente as estrangeiras, entreguem as notas fiscais emitidas pelos terminais referentes aos serviços portuários contemplados no THC. Ocorre que este tipo de fiscalização é extremamente dispendiosa para a União, vez que são movimentados, no Brasil, todos os anos, mais de 9 milhões de contêineres, sendo que a Antaq já demonstrou claramente que não pretende trabalhar dessa maneira.

O segmento do transporte marítimo de cargas em contêineres guarda peculiaridades que precisam ser observadas e que explicam o fato de os terminais portuários renunciarem às cobranças dos serviços portuários que compreendem o THC, passando-as às empresas de navegação nacionais e, principalmente, as estrangeiras.

O transporte de cargas conteinerizadas, que atende a imensa massa de empresas que transacionam suas mercadorias pela via marítima, funciona em linhas regulares, ou seja, não é o navio quem procura a carga. É a carga quem procura o navio, pois os usuários embarcadores, importadores e exportadores têm toda a programação de escalas de portos e terminais onde as embarcações atracarão para receber ou entregar suas mercadorias. Isso, por si só, diminui o poder de barganha das empresas frente as grandes armadoras.

São as empresas de navegação nacional, principalmente, as estrangeiras, quem escolhem os terminais que seus navios atracarão. Logo, se um terminal portuário se negar a entregar a cobrança de serviços

SF/21076.666717-00

portuários a essas empresas, não receberá navios e não terá carga para armazenar e movimentar. Ou seja, os usuários embarcadores, importadores e exportadores ficam reféns dessa relação altamente desequilibrada entre terminais e armadores e são compelidos a pagar o THC às empresas de navegação, principalmente as estrangeiras.

Além disso, a navegação de longo curso brasileira, no segmento de contêineres, é 100% dominada por empresas estrangeiras, sendo que as poucas nacionais que restaram, são controladas por grandes estrangeiras. Segundo dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), praticamente 60% do volume de contêineres transportados no mundo estão em poder de quatro empresas estrangeiras de navegação, todas, operando no Brasil. Ou seja, há clara concentração de mercado mundial, sendo que essas quatro empresas ainda se consorciam entre si formando joint ventures que elavam ainda mais essa concentração. Isso é extremamente prejudicial aos terminais de contêineres e piora ainda mais a situação dos usuários embarcadores, importadores e exportadores que ficam reféns dessa relação.

Nossa navegação de cabotagem a concentração de mercado não é diferente: temos apenas três empresas de navegação brasileiras, sendo que 80% do volume de contêineres está nas mãos de duas que são controladas por grandes estrangeiras, a primeira e a quarta maior do mundo.

Enfim, seja pelo dano ao erário, seja pela prática de sobrepreços, quem paga essa amarga conta é o contribuinte, inclusive nas prateleiras dos supermercados, farmácias e comércio de maneira geral. Logo, a proibição de cobrança de serviços portuários, nos termos tratados nesse projeto de Lei é de interesse público.

Ante o exposto, conclamo os Nobres Pares a aprovar a presente proposição.

Sala das Sessões,

**Senadora DANIELLA RIBEIRO**  
**Progressistas-PB**

SF/21076.66717-00

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.630, de 25 de Fevereiro de 1993 - Lei dos Portos (1993); Lei de Modernização dos Portos - 8630/93  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993;8630>
- Lei nº 12.815, de 5 de Junho de 2013 - Lei dos Portos (2013) - 12815/13  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2013;12815>
  - artigo 40
- urn:lex:br:senado:federal:resolucao:2012;2389  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado:federal:resolucao:2012;2389>