# Opinião: A escassez de contêineres e a burocracia nos portos

A escassez de contêineres no mercado mundial é um dos principais problemas do transporte marítimo, agravado ao longo deste ano. Desde as primeiras medidas restritivas (*lockdowns*) adotadas para evitar a disseminação da pandemia, no começo de 2020, houve um boom do consumo por *e-commerce* em todos os países, o que pressiona até hoje a cadeia logística mundial, sobretudo na alta temporada de fim de ano, nas semanas que antecedem a *Black Friday* e as festas de fim de ano. A retomada de grandes setores produtivos também causou congestionamentos em portos de Estados Unidos, Ásia e Europa, as.

Nesse cenário, a A.P. Moeller-Maersk, uma das principais empresas de transporte marítimo do mundo, anunciou o lucro de US$ 5,44 bilhões no terceiro trimestre, alta de 487% na comparação com o mesmo período do ano passado. O grupo atribuiu o resultado à alta demanda, bem como às altas taxas de frete, de quase 90% no período, e às interrupções na cadeia de abastecimento, que encareceram o transporte e que devem se manter até o primeiro trimestre de 2022.

Mercados emergentes como o Brasil naturalmente já sofrem mais porque estão fora dos principais eixos do comércio marítimo mundial. Além disso, o fechamento de fábricas nos meses mais críticos da pandemia afetou a produção de contêineres na China, que concentra mais de 90% da fabricação desses equipamentos no mundo. *Players* desse mercado chegaram até a aventar a possibilidade de buscar incentivos e parcerias para que o Brasil fabricasse contêineres para ser um mercado complementar aos chineses. Como os custos nacionais não são competitivos, essa não é uma alternativa que deve se concretizar no curto prazo.

No Brasil, a situação é agravada pela burocracia nos portos, que dificulta sobremaneira a liberação de contêineres retidos pelos transportadores marítimos (efetivos ou contratuais), seja pelo abandono de mercadorias pelos importadores, que culmina na aplicação da pena de perdimento, seja pela apreensão temporária de mercadorias pela Receita Federal do Brasil (RFB).

A lei brasileira é clara ao estabelecer que o contêiner não constitui embalagem das mercadorias, sendo considerado sempre um equipamento ou acessório do veículo transportador (artigo 3º da Lei 6.288/75). Tal conceito legal não restou modificado com a Lei de Transporte Multimodal ao dispor que a unidade de carga, seus acessórios e equipamentos não constituem embalagem e são partes integrantes do todo


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

(parágrafo único do artigo 24 da Lei 9611/98).

Na condição de unidade de carga, e não de embalagem das mercadorias, os contêineres são equipamentos destinados ao transporte e que entram no país sob o regime de admissão temporária automática, um benefício concedido pela Lei 9.611/98. Ocorre que há milhares de contêineres abandonados nos portos brasileiros, assim como casos de equipamentos retidos por irregularidades do importador no curso do desembaraço, quando são instaurados procedimentos especiais de controle aduaneiro. Essas dificuldades atrasam a devolução de equipamentos, geram imbróglios e fatalmente acabam aumentando o custo do transporte, recaindo também sobre o usuário.

Quando o transportador marítimo é impedido, por qualquer motivo, de reaver seu contêiner em razão do abandono das mercadorias pelo importador, é possível apresentar um pedido administrativo para desova e entrega do contêiner junto à RFB. Para cargas abandonadas, o terminal emite a ficha de mercadoria abandonada (FMA), notificando a Receita Federal que o equipamento está há mais de 90 dias parado no pátio. A Receita instaura o processo de perdimento, que é extremamente moroso, até que as respectivas mercadorias sejam leiloadas. Esse processo de perdimento pode levar anos, sobrestando a reutilização do contêiner pelo transportador, já que o contêiner somente é devolvido ao final do processo administrativo.

Quando é decretada a pena de perdimento, a competência para administrar e realizar a destinação das mercadorias apreendidas é da Receita Federal do Brasil. A legislação aduaneira que regula a matéria estabelece que uma parte desse valor arrecadado em leilão deveria ser pago ao terminal, para compensar pelo serviço de armazenagem que ninguém arcou — o que não acontece na prática.

A legislação diz que a Receita tem direito de leiloar essa carga, porém, segundo a legislação aduaneira, o terminal deveria então ser indenizado através desse fundo, denominado Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf). Acontece que, na prática, isso não ocorre. E os terminais também não exercem o seu direito ao recebimento de valores oriundos do Fundaf.

Quando não há resposta ao pedido administrativo para desova do contêiner formulado pelo transportador, o mesmo pode valer-se da impetração do mandado de segurança contra a União, uma vez que a legislação é clara quanto ao direito do transportador de reaver seus equipamentos, indispensáveis para a execução de sua atividade-fim. Há casos, porém, em que a Receita Federal, valendo-se da edição de ordens de serviço, aponta que tais pedidos devem ser apresentados diretamente ao terminal portuário onde se encontra o contêiner.

O terminal, por sua vez, responde que não possui espaço físico para desovar as mercadorias e até mesmo não possui a obrigação legal de desovar o contêiner. Nesses casos, o transportador também pode ingressar com uma ação pelo procedimento comum com pedido de tutela de urgência (liminar) para reaver seus contêineres, pois geralmente o terminal não libera as unidades. Ocorre que o desconhecimento da matéria por parte do Judiciário, em alguns casos, gera decisões absurdas e imprevisíveis, como as decisões no sentido de que o transportador deverá arcar com os valores de armazenagem para reaver seus contêineres.

A armazenagem tem natureza jurídica de preço público, sendo uma obrigação que acompanha a coisa ( *propter rem*


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

). Assim, tal pagamento é de responsabilidade do importador que nacionalizou a mercadoria. Quando ocorre a apreensão pela Receita Federal e aplicação da pena de perdimento por abandono, a responsabilidade pelo seu pagamento passa a ser da União. Há uma clara confusão do Judiciário entre o conceito legal de contêiner e de mercadoria. No caso da armazenagem, há confusão entre o direito de retenção do depositário (terminal) e o direito do transportador de reaver seus contêineres.

Agora, com a escassez de contêineres em todo mundo, os transportadores estão no limite para conseguir abastecer toda a cadeia logística global. No Brasil, o quadro se agrava porque é mais difícil recuperar contêineres diante da burocracia nos portos brasileiros e do desconhecimento da matéria pelo Judiciário, instalando um ambiente de total insegurança jurídica.

Alguns analistas apontam que os indicadores sinalizam uma desaceleração do aumento dos fretes internacionais e a tendência de estabilização gradual a partir do começo de 2022. Ainda não há uma previsão clara de restabelecimento dos níveis pré-pandêmicos de demanda. Fatores esses que vêm causando congestionamento nos principais *hubs* globais, principalmente do hemisfério norte (EUA e Ásia), e vão ajudar a determinar a ociosidade dos navios e a redução de atrasos, cancelamento de escalas e despesas com sobre-estadias de contêineres (demurrages).

O armador que opera no Brasil sabe que, na maioria dos casos, pode ficar por um longo período sem seu equipamento, essencial ao exercício da sua atividade-fim. Além dos transportadores, o agente de cargas que intermedeia o transporte é altamente prejudicado com o pagamento de elevados valores de sobre-estadias. Quanto mais tempo o terminal retém o contêiner, maior a indisponibilidade do equipamento e maior custo operacional do transportador, que fica privado da utilização de seus equipamentos e da possibilidade de realizar novos embarques.

Esse problema contribui para o aumento do "custo Brasil", na medida em que a falta de contêiner eleva o frete no mundo inteiro. No Brasil, essa situação naturalmente se agrava em razão da burocracia nos portos brasileiros, recaindo não só ao transportador e ao agente de cargas, mas também ao usuário do serviço de transporte.

**Date Created**
28/11/2021


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.