



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 1205, DE 2022

Altera a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, que dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração e revoga a Lei nº 6.813, de 10 de julho de 1980, para estabelecer o caráter ressarcitório da despesa com combustível pelas Empresas de Transporte Rodoviário de Cargas – ETC.

AUTORIA: Senador Lucas Barreto (PSD/AP)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022

Altera a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, que dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração e revoga a Lei nº 6.813, de 10 de julho de 1980, para estabelecer o caráter ressarcitório da despesa com combustível pelas Empresas de Transporte Rodoviário de Cargas – ETC.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 5º-A.**

.....

§ 11 Na prestação de serviço realizado pelo TAC, o combustível terá caráter meramente ressarcitório, não compondo o valor do frete, devendo ter seu custo repassado integralmente ao tomador do serviço, de forma destacada e apartada do frete.

I – A ANTT, no prazo de 90 (noventa) dias da publicação desta lei, por meio de norma, aprovará um valor de combustível (*hedge*) por quilometro rodado, de acordo com cada região do País, atualizado até o 5º útil de cada mês, devidamente corrigido e comprovadamente suficiente para garantir ao TAC o ressarcimento integral do valor gasto com o combustível necessário para realização do serviço de transporte rodoviário contratado;

II – O valor estipulado pela ANTT (*hedge*) a ser aplicado e ressarcido ao TAC pelo tomador do serviço, será o da região de abastecimento do veículo transportador;

III – Para efeito de comprovação e recebimento do ressarcimento com combustível, caberá ao TAC escolher se receberá a quantia do tomador do serviço com base no valor (*hedge*)



SF/22452.46618-69



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

estipulado pela ANTT ou se apresentará a nota fiscal do ponto comercial de abastecimento do veículo;

IV – O TAC não precisará aguardar a ANTT estipular o valor (*hedge*) por quilometro a ser ressarcido, para que faça valer seu direito de ressarcimento com as despesas de combustível junto ao tomador do seu serviço.

V – Em caso de inadimplência do tomador do serviço em relação ao ressarcimento do combustível, o valor a ser ressarcido será cobrado em dobro pelo TAC.

VI – A ANTT, no prazo de 90 (noventa) dias, publicará norma que tratará das penalidades a serem aplicadas ao tomador do serviço que descumprir o disposto neste parágrafo.” (NR)

.....
“**Art. 6º**

Parágrafo único. Em território nacional, no segmento de contêineres, incluindo o Transporte Multimodal de Cargas, fica expressamente vedada a contratação ou subcontratação de transporte rodoviário de cargas, seja no trajeto da porta do embarcador até o porto de embarque, seja no trajeto do porto de descarga até a porta do consignatário ou destinatário, por empresas brasileiras e estrangeiras de navegação e outras empresas que pertençam ao mesmo grupo econômico, ou que tenham algum tipo de vínculo comercial ou operacional direto ou indireto comprovado com essas.” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

O Transportador Autônomo de Cargas - TAC, pessoa física que tenha no transporte rodoviário de cargas a sua atividade profissional, sem sombra de dúvidas, é o elo mais fraco da cadeia de transporte rodoviário no Brasil, podendo-se afirmar, com tranquilidade que, por ser pessoa física a frente da negociação, apresenta elevado grau de hipossuficiência, principalmente, se comparado às médias e grandes Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas – ETC do País.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

Na imensa maioria das operações de transportes rodoviários, o TAC não é contratado diretamente pelo embarcador da carga. Quem o contrata é a ETC, que negocia as bases do frete diretamente com o embarcador, ou seja, quando o TAC transporta uma carga, ele é um subcontratado que não tem acesso às bases de negociação entre ETC e embarcador. Com efeito, em momentos difíceis como os atuais, que se arrastam desde 2016, o TAC tem seu frete cada vez mais espremido pelas ETCs que, dada as suas capacidades financeiras, conseguem se manter ilesas diante das constantes altas dos combustíveis.

Quando uma ETC contrata um TAC para realizar um serviço de transporte, via de regra, ela quer contar com um veículo de carga que já abastecido por uma pessoa física que sequer tem poder de barganha para negociar combustível frente às redes de postos de combustível ou redes de distribuidores. Ou seja, o preço do litro do combustível para o TAC é bem maior do que aquele pago por uma ETC.

A prova dessa fragilidade do TAC; dessa hipossuficiência, é que é essa categoria de transportador que promoveu a catastrófica greve de 2018 e que, constantemente, ameaça paralisações a todo momento. As tentativas de minimizar os impactos do combustível sobre os TACs, com a criação da tabela mínima de frete, infelizmente, não surtiram efeito algum, pois, a política de Preço de Paridade Internacional (PPI) implementada em 2016, durante o governo do ex-presidente Michel Temer, vem se mostrando extremamente letal à categoria do TAC e para a sociedade como um todo.

Mas, o fato é que o Brasil não pode parar de transportar cargas e, para que o sistema não sofra perdas e opere em equilíbrio, o TAC é extremamente necessário. Assim, a solução mais correta, que será capaz de proteger o TAC dessas variações, é a de tornar o combustível uma despesa de caráter ressarcitório, fazendo com que seja cobrado a parte do serviço de transporte, de forma destacada, repassando esses custos diretamente ao contratante do serviço do TAC, que pode ser o embarcador ou, como na imensa maioria dos casos, as ETCs.

Portanto, o presente Projeto de Lei terá efeito imediato e positivo para a categoria do TAC, tornando o sistema equilibrado,





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

contribuindo sobremaneira para reduzir esses conflitos e as constantes ameaças de paralização que assombram a sociedade brasileira.

Do ponto de vista social, essa medida afeta positivamente milhões de pessoas, sejam os autônomos que dirigem seus veículos de cargas, sejam seus familiares que dependem da renda desses autônomos, sejam fornecedores de peças, prestadores de serviços, dentre outros que fazem parte direta ou indiretamente dessa imensa cadeia do transporte.

O transporte rodoviário de cargas, no Brasil, tem como marca o elevado número de prestadores de serviços, aos milhares, sejam Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas (ETC), sejam Transportadores Autônomos de Cargas (TAC). Esse elevado número de prestadores faz com que o setor seja de elevadíssimo nível de concorrência, fato que traz aos usuários desse transporte muitos ganhos de eficiência, fazendo com que tenham um serviço adequado, que é aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de preços.

Na intermodalidade, o transporte rodoviário é utilizado também pelos usuários do transporte marítimo, seja na navegação de longo curso (entre portos brasileiros e estrangeiros), seja na navegação de cabotagem (entre portos brasileiros), para que suas mercadorias/cargas sejam remetidas a partir de suas portas ou recebidas em portas. Esse tipo de transporte intermodal, quando combina o uso do transporte marítimo com o rodoviário é chamado porta a porta, porto a porta ou porta a porto, sendo que, a esmagadora maioria dessas operações ocorrem com mercadorias/cargas acondicionada em contêineres.

O transporte marítimo, no segmento de contêineres, que opera em linhas regulares, seja na navegação de longo curso, seja na navegação de cabotagem, é utilizada pela grande massa de empresas usuárias desses serviços. É o que pode ser chamado de transporte marítimo em varejo, pois empresas que embarcam de 01 (um) a 1.000 (mil) contêineres mensais, por exemplo, utilizam esses serviços.

Ocorre que, ao contrário do transporte rodoviário, que tem elevadíssimo nível de concorrência devido ao grande número de prestadores



SF/22452.46618-69



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

de serviços, o transporte marítimo, principalmente no segmento de contêineres, seja na navegação de longo curso, seja na navegação de cabotagem, é marcado por ter poucos prestadores e baixíssimos níveis de concorrência.

Para que se tenha uma ideia, segundo o *Review of Maritime Transport* da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), na navegação de longo curso de cargas containerizadas, 04 (quatro) empresas estrangeiras de navegação (Maersk Line, de origem dinamarquesa; Mediterranean Shipping Company (MSC) de origem suíça; Cosco Shipping de origem chinesa e; CMA-CGM de origem francesa) dominam mais de 60% do mercado internacional atuando sozinhas e, quando essas empresas se consorciam entre si (*joint ventures*), ou se juntando a outras poucas, que ocupam posições posteriores, chegam a dominar 80% do setor em nível mundial. No Brasil, a situação ainda é pior.

Já na navegação de cabotagem de cargas containerizadas, são apenas 03 (três) empresas atuantes no setor (Aliança Navegação e Logística, controlada pela dinamarquesa Maersk Line; Mercosul Line, controlada pela francesa CMA-CGM e; Login Logística, cujo controle acionário é da suíça MSC, com 67% das ações recentemente adquiridas em bolsa). A empresa Aliança Navegação e Logística detém entre 52-57% do mercado com o restante dividido entre as outras duas, que trabalham muito próximas em uma série de serviços conjuntos.

Destaque-se que a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, no § 2º de seu art. 36, que trata de infrações da ordem econômica, determina que há posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante. Ou seja, não restam dúvidas de que o transportes marítimos no segmento de contêineres, seja na navegação de longo curso, seja na navegação de cabotagem, constituem fortes oligopólios.

Ocorre que, na navegação de cabotagem em contêineres, essas três empresas, principalmente a líder de mercado, com posição



SF/22452.46618-69



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

extremamente dominante, repita-se, de 52-57%, vem obrigando os usuários de seus serviços de transporte marítimo de carga a utilizarem o transporte rodoviário de cargas por elas ofertadas para embarcarem suas cargas/mercadorias. Essas empresas de navegação não possuem frota própria de caminhões. Elas se valem de Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas (ETC) contratadas por elas para transportar os contêineres da porta do embarcador até o porto de origem e do porto de destino até a porta do destinatário ou consignatário. Ou seja, estão fazendo venda casada de serviços, o que é vedado, retirando dos usuários do serviço a opção de contratar o transporte rodoviário por sua conta.

Na navegação de longo curso de cargas containerizadas essa conduta já começa a tomar corpo. Neste período de pandemia, por exemplo, em que a escassez de contêineres no mundo é fato público e notório, devido à enorme concentração de mercado, empresas de navegação estrangeiras têm adotado a prática de facilitar o acesso de usuários aos equipamentos contentores, se essas utilizarem o transporte rodoviário por elas ofertados, nos mesmos moldes da cabotagem, ou seja, serviços tomados diretamente de Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas (ETC).

Isso quer dizer que, se para os usuários dos serviços as navegações de cabotagem e longo curso, no segmento de contêineres, são considerados oligopólios, com número limitado de prestadores de serviços, para as Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas (ETC), que são milhares, restarão apenas as empresas estrangeiras e nacionais de navegação como contratantes dos seus serviços, formando um verdadeiro oligopsônio, considerando, ainda, que duas das quatro grandes internacionais da navegação internacional controlam praticamente 80% da nossa navegação de cabotagem.

Para os usuários dos serviços, a concentração do mercado no transporte marítimo é péssima, pois, além de impactar diretamente no preço dos produtos aos consumidores, ainda há uma imposição no sentido de obrigar as empresas usuárias a contratarem o transporte rodoviário ofertado pelas empresas de navegação.

Esse amplo domínio de mercado é péssimo. As agências reguladoras do setor (Agência Nacional de Transportes Aquaviários –



SF/22452.46618-69



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

ANTAQ e Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT) pouco poderão fazer para dar uma solução a este grande problema, que afeta sobremaneira a sociedade brasileira nas prateleiras dos supermercados, farmácias e comércios de maneira geral. Logo, resta claro o interesse público que reveste o tema e o importante papel do Senado Federal em legislar sobre o tema.

Se o oligopólio é ruim para os usuários dos serviços e para os cidadãos brasileiros, o oligopsônio existente no setor é extremamente prejudicial às Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas (ETC) e aos Transportadores Autônomos de Cargas (TAC). As ETCs são as diretamente contratadas pelas empresas de navegação para operarem o transporte rodoviário. Essas ETCs, quando não dispõem de quantidade de frota própria para atender as demandas, acabam contratando os TACs. Então, os preços dos serviços pagos às ETCs em regime de oligopsônio se torna muito baixo, sendo ainda menor, aqueles pagos aos TACs.

O transporte rodoviário no Brasil vem sendo muito penalizado nos últimos anos, seja com aumento de impostos, com os sucessivos e descontrolados aumentos do óleo diesel, os elevados valores de pedágios cobrados por eixos, as péssimas condições das vias e rodovias, dentre tantos problemas. Por isso, não é justo que as ETCs e os TACs sejam explorados por uma “meia dúzia” de empresas de navegação, quase todas estrangeiras, que só fazem aumentar suas margens de lucro.

O período de pandemia vem mostrando o quão lesivo à sociedade é a concentração de mercado. Para que se tenha uma ideia, fretes da China para o Brasil que eram vendidos a USD 2,000.00/contêiner antes da pandemia, atualmente, estão custando USD12,000.00/contêiner, ou seja, 06 (seis) vezes mais.

A Associação Brasileira dos Condutores de Veículos Automotores – ABRAVA, que representa os caminhoneiros autônomos (TACs) e, cujo presidente foi um dos líderes da greve de 2018, vem reclamando muito da concentração de mercado do transporte marítimo e do conseqüente regime de oligopsônio imposto ao transporte rodoviário, que começa a deteriorar os fretes pagos à categoria.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

E o baixíssimo nível de concorrência afeta também o Transporte Multimodal de Cargas, pois, no Brasil, as três empresas de navegação atuantes na cabotagem, no segmento de contêineres, também são habilitadas junto a ANTT como Operadoras de Transporte Multimodal (OTM). Tal fato é conclusivo no sentido de que, quando houver Transporte Multimodal de Cargas que envolva o modal marítimo (ou aquaviário), teremos apenas três empresas oferecendo este serviço.

Em outras palavras, a concentração de mercado em elevado grau da navegação de cabotagem será automaticamente transferida para o Transporte Multimodal de Cargas. Atualmente, a ANTT tem mais de 500 (quinhentas) empresas habilitadas como OTM. E é fato que o Transporte Multimodal de Cargas, no Brasil, no segmento de contêineres, quase que na sua totalidade, utilizará o modal marítimo ou algum modal aquaviário.

Postas as colocações necessárias, é importante que o poder legislativo brasileiro, considerando a existência e a estrutura do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, atue no sentido de preservar a saúde financeira das empresas de transporte rodoviário brasileiras, dos caminhoneiros autônomos nacionais e, fundamentalmente, os empregos e a renda dos motoristas de caminhões. Tão importante quanto, também, é a preservação da saúde financeira dos usuários dos serviços; dos embarcadores, que transportam suas mercadorias pela via marítima, cujos resultados dos negócios impactam diretamente na vida de cada cidadão brasileiro, principalmente tendo em vista que produtos de primeiríssima necessidade são transportados em navios. No comércio exterior, por exemplo, 95% das mercadorias são transportadas pelo modal marítimo.

Em razão do exposto, peço aos nobres Pares o apoio necessário para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador LUCAS BARRETO
PSD-AP



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 6.813, de 10 de Julho de 1980 - LEI-6813-1980-07-10 - 6813/80
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1980;6813>
- Lei nº 11.442, de 5 de Janeiro de 2007 - LEI-11442-2007-01-05 - 11442/07
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2007;11442>
- Lei nº 12.529, de 30 de Novembro de 2011 - Lei de Defesa da Concorrência (2011); Lei Antitruste (2011); Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - 12529/11
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2011;12529>