



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES  
SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO E MULTIMODAL DE CARGAS  
GERÊNCIA DE REGULAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO E MULTIMODAL DE CARGAS

NOTA TÉCNICA SEI Nº 108/2019/GERET/SUROC/DIR

**Interessado:** Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas

**Referência:** Processo nº 50500.302199/2019-63

**Assunto:** Revisão da regulação da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas. Análise de Impacto Regulatório – AIR. Identificação do problema. Definição dos objetivos. Levantamento de alternativas de solução. Impactos possíveis. Alternativa proposta.

## I. INTRODUÇÃO

1. Em 27 de maio de 2018, foi editada a Medida Provisória nº 832 (Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas) que objetiva “promover condições razoáveis à realização de fretes no território nacional, de forma a proporcionar a adequada retribuição ao serviço prestado”, trazendo a competência à ANTT para a regulamentação do assunto. Posteriormente, a Medida Provisória nº 832/18 foi convertida na Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018.
2. A Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, estabelece metodologia e publica a tabela com os preços mínimos de fretes referentes ao quilômetro rodado na realização de frete, por eixo carregado, para diferentes tipos de carga (geral, a granel, frigorificada, perigosa e neogranel).
3. O tema em questão foi incluído na Agenda Regulatória por meio da Deliberação ANTT nº 798, de 02 de outubro de 2018, que aprovou a segunda Revisão Extraordinária da Agenda Regulatória para o biênio 2017/2018.
4. Assim, considerando i) que a introdução de novas ações regulatórias ou de políticas públicas relacionadas ao transporte rodoviário de cargas podem acarretar impactos em diferentes atores, conforme descrito no Quadro 3 e; ii) a complexidade de estabelecer valores de pisos mínimos diante todas das particularidades desse mercado, decidiu-se pela contratação de uma Instituição Especializada para auxiliar na “Revisão de metodologia de definição, monitoramento e atualização de dados e informações com vistas à implementação da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas (PNPM-TRC) e à adequação da Tabela de Fretes a ser divulgada semestralmente pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT”.

5. Este documento tem como objetivo apresentar os resultados dos estudos de revisão da regulação da PNPM-TRC, a minuta de resolução decorrente dos mencionados estudos e a Análise de Impacto Regulatório realizada sobre a proposição da nova Minuta de Resolução.

## II. CONTEXTUALIZAÇÃO

6. A estrutura do mercado de Transporte Rodoviário de Cargas - TRC no Brasil é bastante complexa, envolvendo uma grande variedade de tipos de carga, rotas, condições de rodovia, composições veículos, entre outras variáveis que resultam em um mercado com muitas particularidades. Essa variação é ainda mais intensa quando se comparam as especificidades das diferentes regiões do país. Adicionalmente, o mercado é composto por diferentes agentes, tais como transportadores, que podem ser autônomos (TAC), empresas (ETC) ou cooperativas (CTC), além de operadores logísticos, agenciadores e embarcadores. A Figura 1 a seguir apresenta algumas relações usuais entre esses agentes.

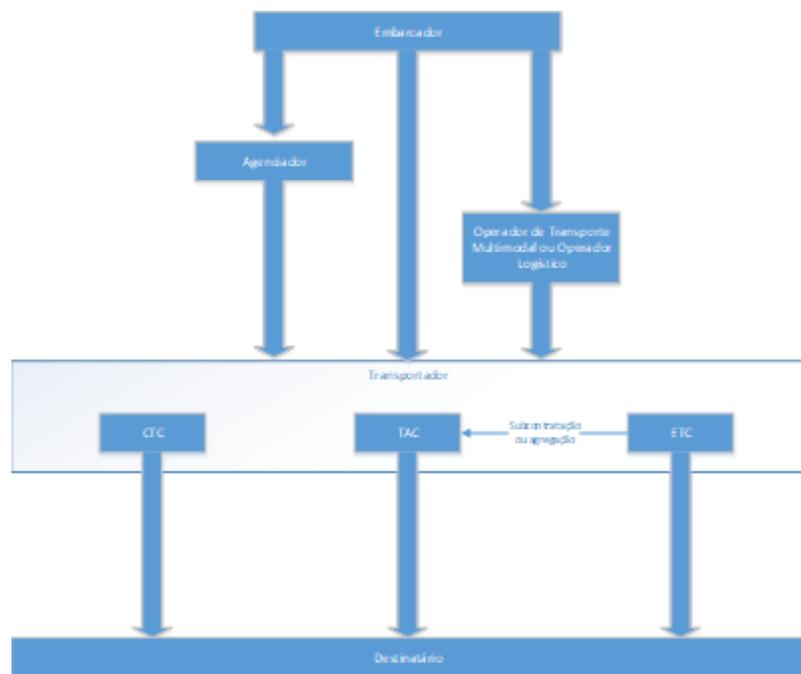


Figura 1. Representação simplificada das relações entre os principais atores do TRC

7. O embarcador é caracterizado como aquele que demanda o transporte de cargas sob o cuidado de outros para ser entregue a um cliente. Em relação à demanda pelos serviços TRC, estudo realizado a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, identificou um universo de cerca de 780 mil empresas no Brasil com perfil de embarcador, ou seja, empresas que demandam serviços de transporte de cargas, das quais 99% declararam utilizar o modo rodoviário. Tais empresas estão distribuídas por todas as regiões do país, das quais 47,1% concentram-se na região Sudeste. O mesmo estudo apontou para uma grande variedade de tipos, quantidades e valores agregados de cargas, o que reforça a complexidade do setor.

8. Em relação à oferta, os embarcadores geralmente contratam fretes com três diferentes prestadores de serviços:

a. Transportador:

o Transportador Autônomo de Cargas - TAC: pessoa física que exerce, habitualmente, atividade profissional de transporte rodoviário remunerado de cargas, por sua conta e risco, como proprietária, coproprietária ou arrendatária de até três veículos automotores de cargas;

o Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas - ETC: pessoa jurídica constituída por qualquer forma prevista em Lei que tenha o transporte rodoviário de cargas como atividade econômica, que pode atuar por meio de: § Própria frota, cadastrada no RNTRC; § TACs agregados, que coloca veículo de sua propriedade ou de sua posse, a ser dirigido por ele próprio ou por preposto seu, a serviço do contratante, com exclusividade, mediante remuneração certa; e § TACs, por intermédio de subcontratação.

o Cooperativa de Transporte Rodoviário de Cargas - CTC: sociedade simples, com forma e natureza jurídica própria, de natureza civil, constituída para atuar na prestação de serviços de transporte rodoviário de cargas, visando à defesa dos interesses comuns dos cooperados.

b. Operador de transporte multimodal e operadores logísticos: que ofertam soluções logísticas completas, da origem até o destino, envolvendo atividades de armazenagem e transporte multimodal de cargas.

c. Agenciadores: não possuem frota própria e atuam fazendo a intermediação de transporte de cargas entre os embarcadores e, especialmente, TACs.

9. Dados atualizados do Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas RNTRC mostram que há registrados no Brasil cerca de 680 mil transportadores, dos quais cerca de 77% são TACs e os demais 23% correspondem a empresas ou cooperativas. A esses transportadores estão vinculados cerca de 1,8 milhão de veículos cadastrados no RNTRC, com diferentes anos de fabricação e Unidades da Federação de registro de cada veículo. A partir dos dados do RNTRC também é possível verificar que há uma heterogeneidade dos transportadores em relação a quantidade de veículos tanto quando comparados TACs, CTCs e ETCs quanto dentro de cada categoria: por exemplo, existem ETCs que possuem desde uma dezena de veículos a outras que possuem centenas ou até milhares.

10. Além disso, em algumas situações, pode-se ter a figura do operador de transporte multimodal ou do operador logístico, que são empresas que ofertam soluções logísticas completas, envolvendo atividades de armazenagem e transporte multimodal de cargas.

11. Nesse cenário de significativa heterogeneidade, foi promulgada a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, que dispõe sobre o TRC realizado em vias públicas no território nacional por conta de terceiros e mediante remuneração, os mecanismos de sua operação e as responsabilidades do transportador. Na sequência, foram publicadas resoluções regulamentando o Vale-Pedágio obrigatório (Resolução ANTT nº 2.885/08), o Pagamento Eletrônico de Frete (Resolução ANTT nº 3.658/11).

12. Em 2012, o legislador infraconstitucional estabeleceu normas para o exercício da profissão de motorista, Lei nº 12.619/12.

13. Poucos anos depois, em 2015, o país vivencia uma grande paralisação dos motoristas reivindicando uma flexibilização na Lei nº 12.619/12 sobre a jornada de trabalho e melhoria nos níveis de preços do óleo diesel. As consequências diretas e indiretas desta paralisação foram: publicação da Lei nº 13.103/15, a qual dispõe sobre o exercício da profissão de motoristas, flexibilizando a Lei nº 12.619/12 e fando um valor único para todas as cargas e condições de estadia; estruturação do Projeto de Lei nº 528/2015 visando criar a política de preços mínimos do transporte rodoviário de cargas.

14. No contexto apresentado no parágrafo anterior, a ANTT publicou a Resolução ANTT nº 4.810, de 19 de agosto de 2015 (revogada pela Resolução ANTT nº 5.820/18), que estabelecia uma metodologia e publicava os parâmetros de referência para cálculo dos custos de frete. Tal resolução não publicava valores finais de frete, mas possibilitava aos agentes de mercado calcular, com base nos valores de despesa próprios de cada transportador, custos de transporte que poderiam servir de referência na negociação do valor do frete junto aos contratantes.

15. Além disso, merece destaque a alteração da política de precificação de combustíveis no Brasil feita pela Petrobrás em 2017, conforme apresentando no capítulo 4 - de Estudos preliminares.

16. Somando-se a esse acontecimento, houve um aumento da oferta de caminhões para o transporte de carga no mercado na ordem de 27% no período de 2010 a 2017. Este crescimento significou a ampliação da frota para cerca de dois milhões de caminhões no país. Por outro lado, a economia brasileira neste período cresceu, em média, 0,3% ao ano. Houve picos de crescimento em 2011 e 2013 de 4% e 3%, respectivamente, mas houve retração de 3,5% e 3,3% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2015 e 2016, respectivamente.

17. Em maio de 2018 houve a paralisação dos caminhoneiros autônomos com extensão nacional. As manifestações eram, entre outras, contrárias à cobrança de pedágio por eixo suspenso e à política de reajustes do óleo diesel adotada pela Petrobrás.

18. Esses acontecimentos levaram o governo federal a implementar um pacote de medidas de cunho regulatório e político-econômico, as quais são resumidas no Quadro 1 a seguir.

<b>Objeto</b>	<b>Medida Provisória</b>	<b>Lei ou Decreto</b>
Reserva de 30% do frete contratado pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab para cooperativas e associações de transportadores autônomos.	nº 831/2018	Lei nº 13.713/2018
Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas	nº 832/2018	Lei nº 13.703/2018
Isenção, em todo o território nacional, da cobrança de pedágio sobre eixos suspensos de veículos de transporte de cargas que circularem vazios nas vias terrestres federais, estaduais, distritais e municipais.	nº 833/2018	Lei nº 13.711/2018

Objeto	Medida Provisória	Lei ou Decreto
Subvenção econômica aos produtores e importadores de óleo diesel até 31 de dezembro de 2018, visando à redução do preço do combustível	nº 838/2018	Decretos nº 9.403/2018 e nº 9.454/2018
Corte de impostos (Cide-combustíveis e PIS/COFINS) sobre o diesel visando à redução no preço do combustível.		Decreto nº 9.391

Quadro 1: Resumo do pacote de medidas adotado pelo governo após a paralisação de 2018

## II. 1 Problema Regulatório Identificado

19. Todo o contexto descrito culminou na edição da Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, convertida, posteriormente, na Lei nº 13.703/2018, que institui a PNPM-TRC.

20. Por parte da ANTT foi editada a Resolução ANTT nº 5.820/18. Porém a ação adotada para solucionar o problema regulatório, em razão do curto prazo estabelecido pelo §3º do art. 5º da MPV 832/2018, não se mostrou suficiente, de forma que o problema não foi totalmente equacionado.

21. Assim, diante do exposto e dado que a ANTT não tem competência de alterar a política pública governamental estabelecida pela Lei nº 13.703/18, mas apenas regulá-la, o problema regulatório identificado é estabelecer pisos mínimos aderentes à(s) realidade(s) de mercado, considerando, por um lado, todas as principais particularidades do transporte rodoviário de cargas, mas, por outro, considerando a viabilidade de implementação/fiscalização. Sendo assim, torna-se necessária uma reavaliação global da regulação vigente a fim de aprimorar a metodologia construída e aproximar os pisos mínimos estabelecidos aos valores efetivamente justos de serem cobrados no mercado de fretes do país.

## II. 2 Identificação dos atores/grupos afetados pelo problema

22. A PNPM-TRC, instituída inicialmente pela Medida Provisória nº 832/18, e convertida na Lei nº 13.703/18, assim como a Resolução ANTT nº 5.820/18, que estabeleceu a metodologia e publicação dos pisos mínimos de fretes para o transporte rodoviário de cargas, trouxeram impactos para todos agentes ligados direta ou indiretamente com a execução desta atividade. São eles:

- a) Embarcadores;
- b) Empresas de Transporte Rodoviário de Cargas (ETC);

- c) Transportadores Autônomos de Cargas (TAC);
- d) Transportadores Autônomos de Cargas Agregados (TAC-Agregado);
- e) Cooperativas do Transporte Rodoviário de Cargas (CTC);
- f) Sociedade em geral; e
- g) Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) e outros órgãos públicos direta ou indiretamente relacionados ao assunto (p.ex. Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal, Conselho Administrativo de Defesa Econômica etc.).

23. Deve-se destacar que não cabe à ANTT, neste momento e por meio do presente documento, detalhar eventuais impactos da política pública em si, dado que a Lei nº 13.703/18 se encontra vigente e à ANTT cabe apenas a sua regulação. Os impactos que essa Nota Técnica deve analisar, conforme problema regulatório apresentado no item II.1, são relacionados às alterações propostas na regulação do tema.

24. Assim, tendo em vista o exposto no parágrafo anterior, os impactos gerados pela instituição da PNPM-TRC para os atores envolvidos são difíceis de serem quantificados, mas serão apresentados de forma geral. Nesse sentido, a partir de estudos no âmbito deste projeto e informações percebidas pela da FEALQ/USP, o Quadro 3 apresenta alguns dos possíveis impactos. Vale destacar que o capítulo de “Estudos” apresenta um detalhamento desses impactos para determinados agentes.

<b>Atores impactados</b>	<b>Impactos da Aplicação da Política de Fretes Mínimos</b>

<b>Atores impactados</b>	<b>Impactos da Aplicação da Política de Fretes Mínimos</b>
Empresas e Cooperativas de Transporte Rodoviário de Cargas (ETC e CTC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possível redução da margem de lucro das transportadoras;</li> <li>- Possível perda da capacidade de transporte das transportadoras, por meio da redução na contratação de motoristas agregados;</li> <li>- Aumento no valor do frete recebido, conforme item IV.1 mostrado a seguir;</li> <li>- Em sentido inverso, em alguns casos, uma vez exposto o custo mínimo percebido pelo transportador, os contratantes podem tentar usar esse valor como referência para pagar valores menores que os que estariam dispostos a desembolsar, caso o custo de transporte não tivesse sido explicitado.</li> </ul>
Transportadores Autônomos de Cargas (TACs) e Transportadores Autônomos de Cargas Agregados (TACs-Agregados)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possível redução da contratação de terceiros pelas empresas de transporte, conforme item IV.1 mostrado a seguir;</li> <li>- Aumento no valor do frete recebido, conforme item IV.1 mostrado a seguir;</li> <li>- Em sentido inverso, em alguns casos, uma vez exposto o custo mínimo percebido pelo transportador, os contratantes podem tentar usar esse valor como referência para pagar valores menores que os que estariam dispostos a desembolsar, caso o custo de transporte não tivesse sido explicitado.</li> </ul>

<b>Atores impactados</b>	<b>Impactos da Aplicação da Política de Fretes Mínimos</b>
Embarcadores	<ul style="list-style-type: none"><li>- Possível redução de margem de lucro e perda de competitividade nos mercados interno e externo devido ao aumento do preço do frete, conforme item IV.1 mostrado a seguir;</li><li>- Possível aumento do poder de barganha por meio do uso do custo mínimo do transportadores como referência para buscar valores de frete menores no momento da contratação.</li></ul>
Sociedade	<ul style="list-style-type: none"><li>- Possibilidade de aumento nos preços de produtos ao consumidor final, em especial para aqueles produtos dependentes do transporte rodoviário para serem distribuídos até os locais de varejo.</li><li>- Possível impacto direto no Produto Interno Bruto (PIB), já que esse é o principal modo de transporte no Brasil (65% do total de Tonelada Quilômetro Útil (TKU) e 87% de TKU de cargas gerais), que liga áreas produtoras a mercados consumidores, tanto pela via da importação quanto da exportação de mercadorias.</li></ul>

Atores impactados	Impactos da Aplicação da Política de Fretes Mínimos
ANTT[1]	<p>- Aumento expressivo no número de manifestações recebidas via Ouvidoria: logo após a publicação da Resolução ANTT nº 5.820/2018, houve um aumento de 377% nos questionamentos sobre o transporte rodoviário de cargas devido ao piso mínimo. No total, foram 37.581 manifestações recebidas na ANTT sobre o tema em 2018, por meio da Ouvidoria (42% do total de manifestações respondidas sobre TRC pela ANTT).</p> <p>- Realização de três Processos de Participação e Controle Social para auxiliar a normatização de alguns pontos exigidos pela Lei 13.703/2018, que resultaram em 478 contribuições.</p> <p>- Elaboração e acompanhamento da tramitação para publicação de 7 novos regulamentos: Resoluções ANTT nº 5.820/2018, nº 5.821/2018 (revogada), nº 5.827/2018, nº 5.828/2018, nº 5.833/2018, nº 5.835/2018 e nº 5.839/2018.</p>

[1] SUROC. Levantamento interno. 2019.

Quadro 3: Principais impactos da aplicação da Lei nº 13.703/2018 .

### II. 3 Objetivos Gerais e Específicos

25. O objetivo geral é propor uma revisão da metodologia da PNPM-TRC estabelecida pela Lei nº 13.703/2018 e divulgar os elementos necessários para o estabelecimento de novos pisos a serem utilizados a partir de julho de 2019.

26. Sendo assim, destaca-se que é necessário ouvir os atores envolvidos para coletar sugestões; definir claramente os parâmetros que nortearão a definição da metodologia; coletar os preços dos insumos a serem considerados; disponibilizar para uma forma de consulta rápida e fácil dos valores mínimos de frete para situações que consideram especificidades de cargas, veículos e distância percorrida.

### III. DA BASE LEGAL

27. No contexto da paralisação dos transportadores rodoviários de cargas ocorrida no mês de maio de 2018, foi editada a Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, que instituiu a Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas cuja finalidade, conforme consta no art. 2º da citada norma é “promover condições razoáveis à realização de fretes no território nacional, de forma a proporcionar a adequada retribuição ao serviço prestado”.

28. Em decorrência do comando contido no §3º do art. 5º da Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, a ANTT publicou Diário Oficial da União a Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, definindo tabela de caráter vinculante, com os preços mínimos a serem observados na contratação de transportadores rodoviários remunerados de cargas.

29. Em 9 de agosto de 2018, após finalização do processo legislativo referente ao Projeto de Conversão da Medida Provisória nº 832, de 2018, foi publicado no Diário Oficial da União a Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018.

30. A Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018, em seu art. 5º estabelece que para a execução da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, a ANTT publicará norma com os pisos mínimos referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, consideradas as distâncias e as especificidades das cargas definidas no art. 3º dessa Lei, bem como planilha de cálculos utilizada para a obtenção dos respectivos pisos mínimos.

31. Adicionalmente, o §1º do mesmo artigo traz que a publicação dos pisos e da planilha ocorrerá até os dias 20 de janeiro e 20 de julho de cada ano e os valores serão válidos para o semestre em que a norma for editada.

32. Tendo em vista o ingresso da norma no ordenamento jurídico vigente, cumpre à ANTT dar fiel cumprimento aos termos da legislação, incorporando ao arcabouço regulatório as diretrizes definidas pelo legislador.

#### **IV. ESTUDOS**

33. Estudos para embasar a construção da Minuta de Resolução de Revisão da PNPM-TRC foram conduzidos pela FEALQ/USP, subsidiados por informações coletadas por meio da realização de reuniões participativas com setor, levantamento de dados e informações já disponíveis, realização de pesquisa com os transportadores por meio da aplicação de questionários, entrevistas com agentes do setor, processos de participação e controle social conduzidos pela ANTT, além de revisão bibliográfica. O detalhamento dos estudos conduzidos pela FEALQ/USP, que embasam a minuta de Resolução, estão presentes nos produtos elaborados no âmbito do projeto. A seguir apresenta-se uma breve descrição dos principais resultados desses estudos.

##### **IV.1 Estudos iniciais**

34. Primeiramente, fez-se um estudo dos preços de frete efetivamente praticados no Brasil no período de 2017-2018 para produtos fertilizantes e grãos sólidos agrícolas (açúcar, soja e milho), a partir dos dados disponíveis no Sistema de Informações de Fretes – SIFRECA. O objetivo deste estudo foi avaliar os impactos da Resolução ANTT nº 5.820/2018 no preço dos fretes. Entre os principais resultados verificou-se que a referida Resolução impactou em aumento médio de 12% nos preços de fretes de fertilizantes praticados no mercado de fretes, isolando demais efeitos, como, exportações, importações, corredores, preço do óleo diesel e condições econômicas.

35. Em seguida, realizou-se estudo baseado em indicadores econômicos incorporados a um Modelo de Equilíbrio Geral Computável (CGE), com o objetivo de avaliar os impactos sociais e econômicos da PNPM-TRC. O modelo resultou nas seguintes variações negativas sobre os indicadores, após

a implementação da PNPM-TRC: consumo das famílias (-0,60%), investimentos (-0,73), volume de exportações (-1,38%), volume importações (-0,66%), PIB real (-0,58%), salário real (-0,64%) e estoque de capital (-0,67%). Tais variações se deram de forma não uniforme em relação aos Estados, conforme Figuras 2.

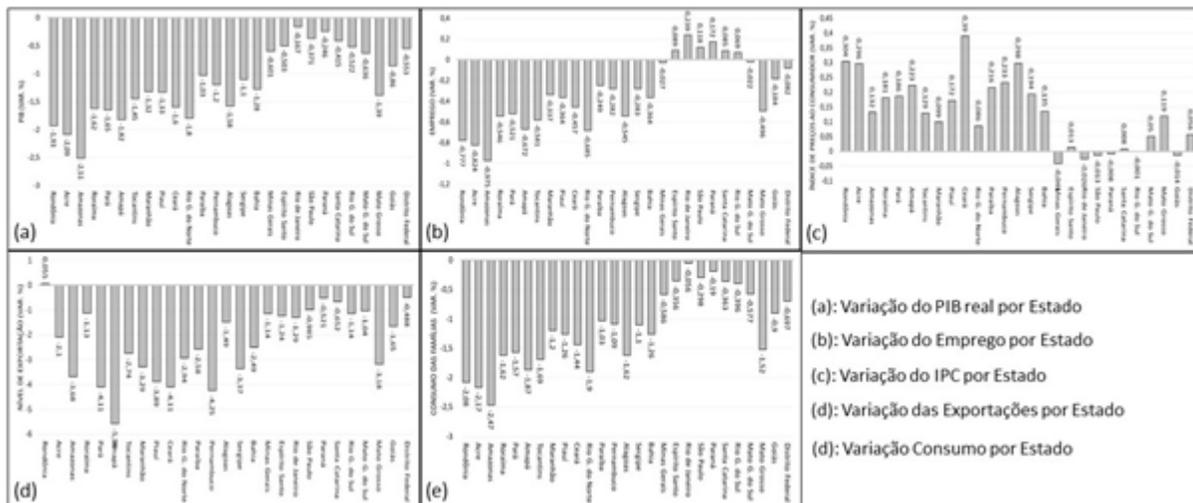


Figura 2: Variações por Estado nos indicadores computados no modelo CGE.

36. Também se estudou a série histórica de preço dos combustíveis, na qual observou-se que a alteração da política de preços pela Petrobrás em 2017 em que se ampliou a frequência de reajustes buscando uma maior proximidade dos preços praticados no Brasil com os preços internacionais, conforme pode ser observado pelo gráfico da série histórica de variação dos preços do petróleo praticados Figura 3.

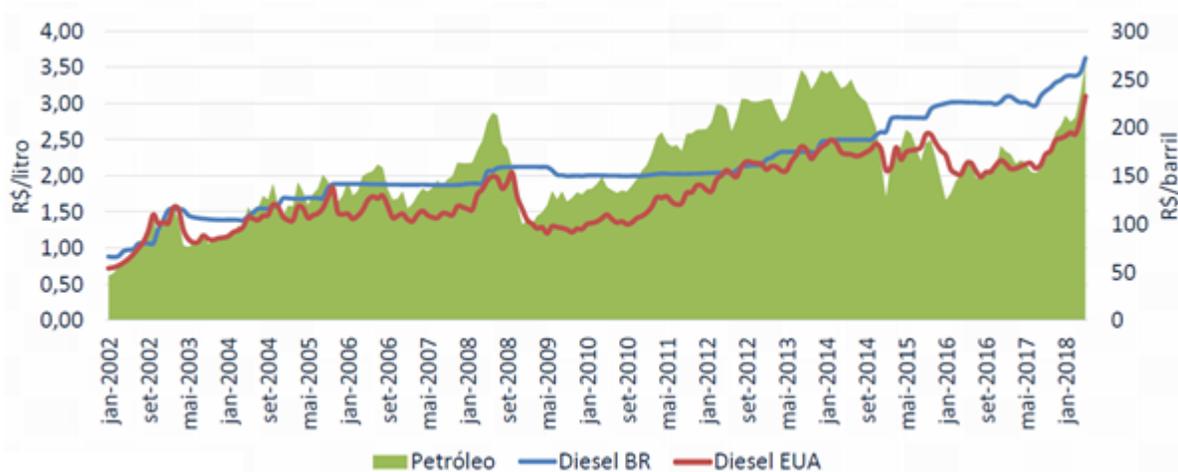


Figura 3: Evolução dos preços de óleo diesel no Brasil e EUA e do petróleo

37. Adicionalmente, avaliou-se estudos públicos produzidos por outras instituições, tais como a Confederação Nacional do Transporte – CNT, Confederação Nacional da Indústria – CNI, Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística - NTC&Logística e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP. O estudo da CNT, baseado na análise de indicadores econômicos, apontou prejuízos diretos à economia, incluindo prejuízos aos próprios transportadores. Já o estudo da CNI, realizado por meio de levantamento junto a empresas, apontou para aumento do custo de frete de insumos e produtos, bem como para uma tendência de aquisição de frota própria ou transferência da responsabilidade do transporte para o comprador. Pesquisa realizada pela NTC&Logística apontou uma redução de aproximadamente 30% na terceirização do transporte no ano de 2018.

38. Também os indicadores de inflação e oferta de veículos foram analisados. Em relação à inflação, apesar de se verificar aumentos no período após a implementação da PNPM-TRCTRC, os valores voltaram aos patamares anteriores, podendo este ser um indicativo de que tal aumento foi reflexo da greve dos caminhoneiros de 2018.

39. Além dos estudos mencionados acima, também embasaram a revisão da regulamentação da PNPM-TRC o estudo das contribuições recebidas por meio da Tomada de Subsídios nº 009/2018 e Audiência Pública nº 012/2018, bem como dos resultados colhidos nas reuniões participativas com os agentes do setor e pesquisa realizada por meio da aplicação de questionário aos transportadores .

## V. LEVANTAMENTO DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS E RESPECTIVOS IMPACTOS

40. Antes de realizar a descrição e análise das alternativas, cabe reforçar que o estabelecimento da Lei nº 13.708/18 impõe à ANTT a obrigatoriedade de publicar Resolução com os valores dos Pisos Mínimos, não cabendo, portanto, a opção de não regular.

41. Assim, considerou-se as alternativas mostradas no quadro a seguir, considerando que: i) o problema regulatório definido acima aponta a necessidade de encontrar uma regulação mais aderente a realidade de mercado, mas que seja passível de implantação; ii) há uma Resolução vigente (Resolução ANTT nº 5.820/18), cujo anexo apresenta tabela de valores de pisos mínimos baseadas em metodologia de cálculo e valores de parâmetros definidos quando da edição da Medida Provisória; iii) existem contribuições recebidas na Tomada de Subsídios nº 009/2018, na Audiência Pública nº 012/2018 e por meio da Ouvidoria da ANTT que sugerem ajustes na regulação vigente; iv) os estudos realizados pela FEALQ/USP apontam possibilidades de aprimoramento na regulação da PNPM-TRC.

Item específico da Alternativa	Alternativa 1	Alternativa 2
Manter cálculo de pisos mínimos únicos para todas as regiões do país	Não	Sim
Acrescentar novos tipos de cargas	Não	Sim

Manter a metodologia de cálculo voltada para carga lotação	Não	Sim
Manter a metodologia de cálculo voltada para frete peso	Não	Sim
Alterar os itens que compõem os custos fixos e variáveis	Não	Sim
Atualizar os custos dos insumos e demais parâmetros de entrada	Não	Sim
Alterar a forma de cálculo final dos pisos mínimos	Não	Sim

42. De forma a facilitar a compreensão das opções regulatórias, as análises serão separadas conforme itens que compõem as alternativas, mostrados na tabela anterior.

43. Manter cálculo de pisos mínimos únicos para todas as regiões do país

43.1 É fato que em um país com a extensão territorial do Brasil existem diferenças significativas em termos de qualidade das estradas e preços dos insumos utilizados no transporte de cargas em regiões distintas.

43.2 No entanto, considerar uma tabela de preços mínimos por região não parece ser uma solução que resolva esta problemática. A primeira reflexão a se fazer sobre o assunto é qual seria a região ou estado a ser considerado: o estado de origem ou o estado de destino. O fato é que não necessariamente a compra, consumo e recompra dos insumos acontecem somente no estado de origem ou somente no estado de destino. Da mesma maneira, em uma mesma viagem, o transportador pode se deparar com estradas de boa ou má qualidade.

43.3 Além dos elementos apontados no parágrafo anterior, a utilização de tabelas regionais (25 no total, se combinarmos as 5 regiões duas a duas - inclusive as viagens intra-regionais), quando combinadas com os diferentes de tipos de carga (na proposta atual são 11 tipos de cargas), resultaria em um grande número de tabelas (no cenário em análise, seriam  $25 \times 11 = 275$  tabelas), que geraria dificuldade de operacionalização e fiscalização do cumprimento dos valores estabelecidos pela PNPM-TRC.

43.4 Dessa forma, poder-se-ia pensar na possibilidade de tabelas por corredores de transporte. Para trabalhar com o conceito de corredores de transporte, seria necessário mapear indicadores operacionais de transporte nestes corredores e assumir que o consumo dos insumos realmente

ocorrerá apenas em tais áreas. Além disso, seria necessário classificar tais corredores de acordo com a qualidade das estradas existentes nos mesmos. Caso essa fosse a opção, seriam então criadas tabelas para cada um destes corredores, para cada tipo de carga a ser considerada e para cada combinação de eixos propostas. Acrescente-se o fato que seria inviável considerar todas as possíveis rotas utilizadas no TRC, que resultaria em dúvidas sobre qual tabela aplicar caso a rota a ser utilizada não estivesse contemplada entre os corredores que tiveram tabelas estabelecidas ou, ainda, nos casos em que fosse utilizada apenas parte de um corredor com custos estabelecidos ou mais de um corredor. Isto criaria uma grande dificuldade de operacionalização da implantação e mesmo de fiscalização do cumprimento dos valores estabelecidos nas tabelas. Ressalta-se que a Resolução vigente já considera somente valores nacionais, mas tal assunto foi objeto de contribuições relacionadas a possibilidade de se publicar pisos mínimos por região.

#### 44. Acrescentar novos tipos de cargas

44.1 O Artigo 5º da Lei 13.703/18 estabelece que “para a execução da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, a ANTT publicará norma com os pisos mínimos referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, consideradas as distâncias e as especificidades das cargas definidas no art. 3º desta Lei, bem como planilha de cálculos utilizada para a obtenção dos respectivos pisos mínimos”.

44.2 As cargas definidas no artigo 3º da referida Lei são:

- a. geral: a carga embarcada e transportada com acondicionamento, com marca de identificação e com contagem de unidades;
- b. a granel: a carga líquida ou seca embarcada e transportada sem acondicionamento, sem marca de identificação e sem contagem de unidades;
- c. frigorificada: a carga que necessita ser refrigerada ou congelada para conservar as qualidades essenciais do produto transportado;
- d. perigosa: a carga ou produto que seja perigoso ou represente risco para a saúde de pessoas, para a segurança pública ou para o meio ambiente; e
- e. neogranel: a carga formada por conglomerados homogêneos de mercadorias, de carga geral, sem acondicionamento específico cujo volume ou quantidade possibilite o transporte em lotes, em um único embarque.

44.3 Os agentes envolvidos no transporte rodoviário de cargas fizeram diversos apontamentos e contribuições em relação às categorias inicialmente criadas, dada a dificuldade de enquadramento de algumas cargas na classificação proposta.

44.4 Como o §5º do Artigo 5º da Lei nº 13.703/18 prevê que “a norma de que trata o caput deste artigo poderá fixar pisos mínimos de frete diferenciados para o transporte de contêineres e de veículos de frotas específicas, dedicados ou fidelizados por razões sanitárias ou por outras razões consideradas pertinentes pela ANTT, consideradas as características e especificidades do transporte”, na nova metodologia houve a decisão de inclusão de novas categorias. Assim, serão publicados parâmetros para os seguintes tipos de cargas:

- f. geral;
- g. geral perigosa;

- h. líquida a granel;
- i. líquida perigosa a granel;
- j. sólida a granel;
- k. sólida perigosa a granel;
- l. frigorificada;
- m. frigorificada perigosa;
- n. neogranel;
- o. containerizada; e
- p. containerizada perigosa.

44.5 Com a inclusão destes novos tipos de cargas, acredita-se que será possível abranger de forma satisfatória e coerente a grande maioria das cargas transportadas no país.

44.6 Ainda assim, podem existir cargas com uma especificidade não contemplada pela nova proposta. No entanto, a tentativa de considerar todas as possibilidades de cargas existentes tornaria as tabelas muito complexas e difíceis de serem operacionalizadas. Porém, pelo §5º do artigo 5º da Lei nº 13.703/2018, continuará sendo possível o estabelecimento de pisos mínimos para outras categorias de carga que sejam representativas e que, mesmo com a inclusão de novas categorias na metodologia proposta, porventura ainda não se enquadram de maneira apropriada.

#### 45. Manter a metodologia de cálculo voltada para carga lotação

45.1 O custo operacional total do transporte rodoviário de cargas que resulta no valor do piso mínimo de frete pode ser calculado tanto para carga lotação como para carga fracionada. O transporte da carga fracionada agrega no mesmo veículo mercadorias diversas, agrupadas em lotes menores, podendo ocupar parte ou a totalidade da capacidade de carga, pertencendo a diferentes embarcadores, com entregas diversas ao longo do percurso e contratos distintos.

45.2 Assim, em função dessas peculiaridades, o custo de transporte da carga fracionada é mais elevado quando comparado ao de carga lotação, pois está atrelado às condições físicas das mercadorias transportadas, às exigências de tratamentos especiais, a investimentos em infraestrutura - como terminais de triagem e distribuição, onde essas cargas são armazenadas e classificadas para embarque para diferentes destinos. Adiciona-se a isso: o custo da operação urbana, de coleta e entrega, que complementa o percurso rodoviário; uma maior demanda por homens-hora na carga/descarga, sendo que para determinadas situações há a necessidade de uso de equipamentos específicos; e a dificuldade de estabelecer previamente e fiscalizar posteriormente a proporção de participação de cada contratante na composição do valor final do frete mínimo a ser estabelecido.

45.3 Com relação à infraestrutura de apoio utilizada no transporte de carga fracionada, cumpre destacar que embora ela seja alocada em despesas indiretas, esses valores são comumente destacados ou até mesmo computados na cobrança do serviço de transporte de carga fracionada. Apenas para exemplificar a peculiaridade desse tipo de transporte, apresenta-se algumas taxas adicionais que compõem o valor do serviço cobrado: taxa de devolução ou reentrega da mercadoria, taxa de dificuldade de entrega, taxa de restrição de trânsito, entre outras.

45.4 A maior complexidade operacional do transporte de carga fracionada dificultaria a implementação da PNPM-TRC, uma vez que seria necessário um estudo amplo e mais detalhado para definir parâmetros e indicadores operacionais consistentes que pudessem representar a realidade de mercado. Soma-se a isso a dificuldade em se estabelecer as cargas fracionadas que seriam utilizadas como referência para o cálculo da tabela, pois cada delas pode ser vários locais de origens e destinos.

45.5 Assim, em função da carga lotação apresentar uma dinâmica operacional de menor complexidade quando comparada a carga fracionada, pois envolve objeto de único contrato de transporte, optou-se nesta fase em focar a elaboração dos fretes mínimos para cada tipo de carga de maneira individualizada. Ressalta-se que a Resolução vigente já considera somente a carga lotação, mas tal assunto foi objeto de contribuições relacionadas a cargas fracionadas.

#### 46. Manter a metodologia de cálculo voltada para frete peso

46.1 O custo operacional total do transporte rodoviário de cargas, que deriva no valor do piso mínimo de frete, pode ser calculado utilizando o “peso” (R\$/t) ou “volume” (R\$/m<sup>3</sup>) da mercadoria.

46.2 O cálculo do valor do frete considerando o volume é aplicado para mercadorias que possuem baixa densidade (kg/m<sup>3</sup>), ou seja, cargas volumosas e de baixo peso, que não permitem o aproveitamento total do limite de capacidade dos veículos. Para esse tipo de carga, quando se considera apenas o peso ou a dimensão do produto no cálculo do frete pode ocorrer distorção na apuração do seu valor e o veículo poderá ter sobrepeso ou espaço ocioso. Assim, para se ter uma maior precisão na precificação do frete e otimizar a ocupação do veículo, utiliza-se o cálculo do peso cubado, que é a relação entre o peso e o volume da carga a ser transportada. A fórmula de cálculo do peso cubado resulta da multiplicação do comprimento, largura e altura da mercadoria embalada pelo fator de cubagem padrão, que é uma constante definida para o transporte rodoviário de cargas em 300kg/m<sup>3</sup>, correspondente ao peso considerado ideal para o volume equivalente a um metro cúbico transportado.

46.3 Dessa forma, apesar da possibilidade de utilização do frete volume, a maior complexidade para seu cálculo poderia inviabilizar a implantação da PNPM-TRC.

46.4 Adicionalmente a análise acima, ressalta-se que a utilização do frete peso foi objeto de contribuições recebidas do setor. Assim, optou-se, nesta fase, por manter o frete peso, tal como está na Resolução vigente.

#### 47. Alterar os itens que compõem o método de cálculo dos custos fixos e variáveis

47.1 Conforme estudo realizado pela FEALQ/USP, apresentado no Anexo B, a estrutura metodológica para cálculo utilizada na Resolução ANTT nº 5.820/18 foi mantida em quase sua totalidade, tendo em vista tratar-se de método tradicional utilizado pelo mercado para cálculo de custo peso do transporte rodoviário de cargas lotação.

47.2 As opções em análise seriam acrescentar ao custo fixo o custo risco de acidente e roubo da composição veicular e o custo adicional de cargas perigosas. Com relação ao custo variável, não foi identificada a necessidade de ajustes significativos.

47.3 A partir da análise dos resultados do questionário aplicado aos transportadores, conforme mencionado no item 4 acima, a maior parte dos transportadores de cargas possui algum tipo de seguro para evitar perda do principal elemento de trabalho: a composição veicular.

47.4 Em se tratando de transporte de produtos perigosos, há diversas legislações de transporte, trânsito e ambientais que geram custos extras para esse tipo de transporte, sendo apropriado acrescentar um item específico que contemple essas particularidades.

47.5 Nos dois casos mencionados (seguro veicular e custos específicos do transporte de produtos perigosos), a opção de incluir esses itens de custo contribuem para resolver o problema regulatório apontado: estabelecer pisos mínimos mais aderentes a realidade do mercado, mas sem prejudicar a implantação.

#### 48. Atualizar os custos dos insumos e demais parâmetros de entrada

48.1 Essenciais, independente do modelo de custo de transporte adotado, os parâmetros (dados de entrada) do modelo exercem influência significativa nos valores definidos para a PNPM-TRC.

48.2 Os preços dos insumos (diesel, pneus, lubrificantes, etc.) utilizados no computo dos pisos mínimos constantes da Resolução ANTT nº 5.820/18 foram ajustados 3 vezes, desde sua publicação, em maio de 2018, conforme detalhamento a seguir:

- Resolução ANTT nº 5.827, de 06 de setembro de 2018, que aumenta o valor do diesel utilizado nas planilhas de cálculo e, consequentemente, altera o Anexo II da Resolução ANTT nº 5.820/2018, com base no §3º do art. 5º da Lei nº 13.703/2018, devido ao aumento no valor do diesel superior a 10%;
- Resolução ANTT nº 5.835, de 20 de novembro de 2018, que diminui o valor do diesel utilizado nas planilhas de cálculo e, consequentemente, altera o Anexo II da Resolução ANTT nº 5.820/2018, com base no §3º do art. 5º da Lei nº 13.703/2018, devido à redução no valor do diesel superior a 10%;
- Resolução ANTT nº 5.839, de 17 de janeiro de 2019, que ajusta o valor dos insumos utilizados nas planilhas de cálculo e, consequentemente, altera o Anexo II da Resolução ANTT nº 5.820/2018, com base no §2º do art. 5º da Lei nº 13.703/2018, utilizando o valor do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no período acumulado.

48.3 Verifica-se que a exceção do preço do diesel, que foi ajustado com base nos valores divulgados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, os demais insumos tiveram seus valores ajustados com base no IPCA, no período de maio de 2018 a dezembro de 2018. Dessa maneira, os preços dos insumos precisam ser revisados com base em consulta de preços praticados no mercado, para que os pisos mínimos reflitam de maneira mais precisa os custos do transporte rodoviário de cargas, indo ao encontro da solução do problema regulatório estabelecido.

48.4 Adiciona-se à necessidade de obtenção dos preços atualizados dos insumos, a aplicação de tratamento padronizado para equacionar a grande variabilidade de preços de insumos e de produtividade da operação de transporte no Brasil, visto que esse fator traz dificuldades na definição da melhor estratégia para a utilização dos dados de entrada.

48.5 A adoção, por exemplo, de valores médios para cada um dos parâmetros traria como resultado um custo operacional médio do transporte rodoviário brasileiro, não sendo este o objetivo central da política de pisos mínimos – o estabelecimento de valores mínimos para a remuneração do transporte rodoviário de carga. Dessa forma, os valores estabelecidos como frete mínimo estariam superestimados.

48.6 Por outro lado, a adoção dos valores mínimos observados para cada um dos parâmetros pode implicar em dois tipos de incoerências: i) o valor tido como mínimo na amostra obtida ser um outlier (valor discrepante); ou ii) o valor é representativo para um número muito restrito de agentes do mercado, não refletindo a realidade operacional do transporte de cargas no Brasil. Tais erros também fazem com que os fretes estabelecidos na política de pisos mínimos não sejam representativos para a realidade brasileira; e iii) não atendam a finalidade de promover condições mínimas para a realização de fretes no território nacional, de forma a proporcionar adequada retribuição ao serviço prestado (Lei nº 13.703/2018, art. 2º).

48.7 Em função desse conjunto de possibilidades, tem-se como alternativa a definição de valores representativos dos parâmetros do modelo de custo de transporte valores estabelecidos pelo quartil de maior eficiência – primeiro quartil quando o valor do parâmetro for diretamente relacionado ao custo de transporte e terceiro quartil quando o valor do parâmetro for inversamente proporcional ao custo de transporte. Credita-se a essa alternativa uma maior representatividade dos valores adotados para cada um dos parâmetros de custo de transporte.

48.8 Maiores detalhamentos sobre a atualização dos preços dos insumos e dos parâmetros operacionais podem ser obtidos no Anexo B, que apresenta os estudos e propostas da FEALQ/USP para a nova regulação da PNPM-TRC.

#### 49. Valores por faixa de distância ou fórmula para estabelecimento do piso mínimo

49.1 Na metodologia atual a determinação dos pisos mínimos é feita a partir de faixas de distâncias, na qual o custo operacional total do transporte rodoviário de cargas que deriva no valor do piso mínimo de frete é calculado utilizando essas faixas. Uma alternativa a essa forma de cálculo é adotar fórmulas que permitam a determinação de pisos mínimos mais precisos para quaisquer distâncias.

49.2 No caso específico do estabelecimento dos valores mínimos por faixas de distância, há um viés de se estabelecer o valor para um conjunto de distâncias baseado apenas na composição de custo de transporte para uma distância de referência. Tomando-se como exemplo a criação de uma faixa de distância hipotética que estabelece um valor referencial de frete mínimo para rotas de 101 a 200 quilômetros, poderia ser criado um valor de referência para o piso mínimo de transporte baseado na distância de 150,5 quilômetros (valor central da faixa de distância). Nesse exemplo, subestima-se o custo operacional para as rotas com distâncias menores do que 150,5 quilômetros e superestima-se o custo operacional para rotas com distâncias superiores a esse valor de referência. Dessa forma, tem-se a geração de imprecisões de valor de frete dentro da própria faixa de distância.

49.3 Além disso, deve-se atentar ao fato de que as faixas de distâncias não trazem uma característica contínua aos valores de fretes, à medida que se analisa o valor definido em função destas. Pontos de quebras são gerados na curva de frete mínimo, dado à diferença existente entre os valores de referência adotados para cada uma das faixas de distância. Exemplos desses pontos de quebras podem ser verificado na Figura 4, em que são apresentados dados da Resolução ANT nº 5.820, de maio de 2018.

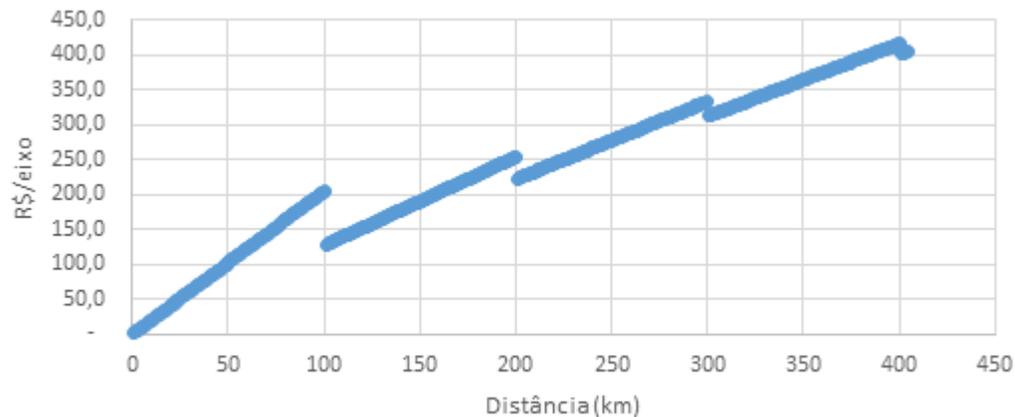


Figura 4: Valores de frete mínimo (em R\$/eixo) em função da distância.

49.4 Destaque-se que as menores distâncias de cada uma das faixas estabelecidas tendem a apresentar valores de fretes inferiores aos dos fretes das últimas distâncias das faixas anteriores. Esse impacto é ainda mais evidente em rotas com distâncias curtas, dado a representatividade dos custos fixos no custo total, sendo verificado em menor magnitude a medida que se aumenta a distância considerada.

49.5 Alternativa à elaboração da PNPM-TRC por faixa de distância estão associadas à obtenção dos pisos mínimos por parte do usuário através de fórmulas matemáticas. Nessas fórmulas, o valor do frete pode ser definido a partir de inúmeras variáveis, tais como: distância, tempo de carregamento, tempo de descarregamento, valor do diesel, dentre outras variáveis do modelo de custo de transporte. Quanto maior o número de variáveis na fórmula de cálculo dos pisos mínimos, mais representativo e próximo à realidade operacional é o frete por ele definido. Por outro lado, é sabido que um número elevado de variáveis aumenta a dificuldade de se operacionalizar esses cálculos e de realizar fiscalizações sobre o cumprimento dos valores de frete.

49.6 Dessa forma, a adoção de uma função linear para definição dos valores de pisos mínimos, reduz o viés gerado na análise das faixas de distância: i) cria-se uma curva de frete mínimo contínua, em função da distância; e ii) cada distância tem seu valor de frete calculado considerando seus respectivos custos fixos e variáveis. Além disso, a fórmula de cálculo continuará simples, dependendo apenas da inclusão da distância.

50. O impacto final no resultado dos pisos mínimos em razão das alterações propostas nos itens anteriores varia conforme tipo de cargas, tipo de composição (quantidade de eixos) e distância percorrida. Tendo em vista a variedade de comparações possíveis entre os valores contidos na Resolução ANTT nº 5.820/18 (com alterações feitas até a Resolução ANTT nº 5.839/18) e os valores propostos pela FEALQ/USP, optou-se por mostrar as diferenças em forma gráficos, no Anexo C.

## V. PROPOSTA DE ALTERNATIVA E IMPLEMENTAÇÃO

## **V.1 Proposta de alternativa regulatória a ser selecionada**

51. Diante do exposto no item anterior, recomenda-se adoção da Alternativa 2, em resumo, pelos seguintes motivos:

- a. A utilização do frete nacional em virtude das dificuldades de cálculo e implantação de pisos mínimos regionalizados;
- b. A inclusão de novos tipos de carga contribuirá na solução do problema regulatório apontado, pois torna os pisos mínimos mais aderentes a realidade de mercado sem, contudo, dificultar a implantação da PNPM-TRC;
- c. A utilização de carga lotação, a ser claramente definida no corpo da resolução, evitará problemas de interpretação e implementação dos pisos mínimos em função da complexidade operacional do transporte de carga fracionada;
- d. A utilização do frete peso reflete a representatividade do transporte de cargas, bem como evitará dificuldades de implementação dos pisos mínimos em função da complexidade operacional do frete volume;
- e. A inclusão de itens de custos fixos relacionados ao seguro veicular e específicos do transporte de produtos perigosos contribuirá na solução do problema regulatório apontado, pois torna os pisos mínimos mais aderentes a realidade de mercado sem, contudo, dificultar a implantação da PNPM-TRC;
- f. A atualização dos valores dos insumos e a utilização de quartis de maior eficiência permite obter valores mínimos de frete mais próximos da realidade do transporte rodoviário de cargas;
- g. A utilização de uma função linear corrige distorções provocadas pela utilização de faixas de distância.

52. Reforça-se que o detalhamento dos estudos e das propostas elaborados em razão do contrato firmado entre a ANTT e a FEALQ/USP encontra-se em relatórios do projeto (ver Anexo B), estando no Anexo A a proposta de resolução consolidada.

## **V.2 Proposta normativa para implementação da alternativa regulatória a ser selecionada**

53. A minuta de resolução detalha a forma de implementação da alternativa regulatória selecionada, por meio do estabelecimento das regras gerais, da metodologia e dos indicadores dos pisos mínimos, referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, instituído pela PNPM-TRC, nos termos do §1º do art. 4º da Lei nº 13.70318 e foi estruturada em 4 (quatro) capítulos:

- a. Das definições;
- b. Da metodologia, aplicação e do cálculo dos pisos mínimos;
- c. Da fiscalização, das infrações e das penalidades; e
- d. Das disposições finais.

54. De forma geral, a seguir, estão as considerações sobre cada um dos capítulos, destacando-se principalmente aqueles de maior relevância.

55. O Capítulo das definições foi criado para apresentar os principais conceitos empregados na Norma. O objetivo é evitar interpretações equivocadas e facilitar a sua aplicação. Os termos previstos no artigo 2º são os seguintes:

- Carga geral: a carga embarcada e transportada com acondicionamento, com marca de identificação e com contagem de unidades. Trata-se da reprodução da definição prevista no artigo 2º da Lei nº 13.703/2018;
- Carga geral perigosa: carga geral que contenha produto classificado como perigoso para fins de transporte, ou represente risco para a saúde de pessoas, para a segurança pública ou para o meio ambiente;
- Carga líquida a granel: a carga líquida embarcada e transportada sem acondicionamento, sem marca de identificação e sem contagem. Em razão das especificidades do transporte de granel líquido e sólido, optou-se por separar a publicação dos parâmetros desses dois tipos de carga, sendo para tal necessário cindir o conceito previsto no artigo 2º da Lei nº 13.703/2018;
- Carga líquida perigosa a granel: a carga líquida a granel que seja classificada como perigosa para fins de transporte ou represente risco para a saúde de pessoas, para a segurança pública ou para o meio ambiente.
- Carga sólida a granel: a carga sólida embarcada e transportada sem acondicionamento, sem marca de identificação e sem contagem. Em razão das especificidades do transporte de granel líquido e sólido, a ANTT optou por separar a publicação dos parâmetros desses dois tipos de carga, sendo para tal necessário cindir o conceito previsto no artigo 2º da Lei nº 13.703/2018;
- Carga sólida perigosa a granel: a carga sólida a granel que seja classificada como perigosa para fins de transporte ou represente risco para a saúde de pessoas, para a segurança pública ou para o meio ambiente;
- Carga frigorificada: a carga que necessita ser refrigerada ou congelada para conservar as qualidades essenciais do produto transportado. Trata-se da reprodução da definição prevista no artigo 2º da Lei nº 13.703/2018;
- Carga frigorificada perigosa: a carga frigorificada que seja classificada como perigosa para fins de transporte ou represente risco para a saúde de pessoas, para a segurança pública ou para o meio ambiente;
- Carga neogranel: a carga formada por conglomerados homogêneos de mercadorias, de carga geral, sem acondicionamento específico cujo volume ou quantidade possibilite o transporte em lotes, em um único embarque. Trata-se da reprodução da definição prevista no artigo 2º da Lei nº 13.703/2018;
- Carga containerizada: a carga embarcada e transportada no interior de contêineres. Trata-se de conceito utilizado no mercado, que considera o contêiner um equipamento ou uma embalagem utilizada no transporte de cargas;
- Carga containerizada perigosa: a carga containerizada que seja classificada como perigosa para fins de transporte ou represente risco para a saúde de pessoas, para a segurança pública ou para o meio ambiente;
- Frete: pagamento realizado ao transportador rodoviário de cargas, inscrito no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas – RNTRC, referente ao serviço de transporte para a movimentação de cargas realizado em vias públicas, no território nacional, por conta de terceiros, em uma rota com origem e destino fixados em contrato. Com esse conceito buscou-se deixar claro o conceito de frete considerado

para efeitos de implantação da PNPM-TRC e que para a realização de fretes os transportadores devem estar inscritos no RNTRC, remetendo-se aos ditames previstos na Lei nº 11.442/2007;

- Transporte Rodoviário de Carga Lotação: operação de transporte objeto de um único contrato de transporte. Também se trata de conceito amplamente utilizado no mercado em que um contratante necessita que toda capacidade de carga de determinado veículo esteja disponível para sua utilização na operação de transporte contratada.

56. No artigo 3º, que abre o capítulo da metodologia, aplicação e cálculo dos pisos mínimos, buscou-se estabelecer o método pelo qual os pisos mínimos foram determinados, referenciando-se para tal o Anexo II da Resolução, que foi obtida através da aplicação da metodologia descrita no Anexo I do citado normativo.

57. Estabelece-se, também, nos parágrafos do artigo 3º, quais parâmetros já estão previstos no cálculo dos indicadores dos pisos mínimos e quais poderão ser acrescentados – a exemplo do lucro e tributos não previstos na metodologia.

58. No artigo 4º descreve-se que a metodologia se fundamentou em frete peso, veículos movidos a diesel e carga lotação, considerando-se a totalidade de eixos da composição veicular.

59. Em relação ao diesel, o artigo 6º da minuta de resolução proposta, determina o indicador de preço médio ao consumidor do óleo diesel (S10) do Brasil disponibilizado pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP como referência para o que determina o §3º do artigo 5º da Lei nº 13.703/2018.

60. Importante neste ponto salientar que a PNPM-TRC não se aplica a veículos movidos a outros combustíveis que não sejam o diesel. Embora existam veículos de transportes de cargas movidos a gasolina e outros, a intenção da Lei foi de disciplinar apenas o transporte de cargas por veículos movidos a óleo diesel. Caso contrário, o legislador não haveria explicitado no §1º do artigo 4º da Lei nº 13.703/2018 que para cálculo dos pisos mínimos a ANTT deverão ser priorizados os custos referentes ao óleo diesel. De igual maneira, não teria criado no §3º do art. 5º um “gatilho” de reajuste dos pisos mínimos apenas para variações acima de 10% apenas para o óleo diesel.

61. Os artigos 7º e 8º buscam esclarecer o escopo de aplicação da PNPM-TRC, e que os fretes, conforme definição constante do art. 2º, não podem ser pagos em valor inferior ao calculados com base no Anexo II da Resolução, inclusive em casos de subcontratação. Também não será o cadastramento de CIOT que não atenda os pisos mínimos obtidos pelo cálculo previsto no artigo 5º, como uma forma de fiscalização da PNPM-TRC.

62. Casos como o dos Correios podem ser enquadrados na dispensa ou inexigibilidade de licitação e conseqüente inaplicabilidade da PNPM-TRC, apenas em relação a entrega de correspondências. Os Correios exercem uma atividade de interesse público de entregar correspondências e tem o monopólio estatuído por Lei de tal atividade.

63. A União detém o monopólio do Serviço Postal e do Correio Aéreo Nacional (inciso X do artigo 21 da Constituição Federal), motivo pelo qual não se deve aplicar a PNPM-TRC em relação ao Correios em relação a esta atividade. Quando os Correios atuam no mercado de encomendas, deve-se aplicar a PNPM-TRC. Interpretar de outras maneiras poderia dar vantagem competitiva à empresa pública em relação às suas concorrentes neste mercado.

64. Embora a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab tenha como objetivo promover a segurança alimentar e nutricional e executar ações e programas de Abastecimento Social como: Atendimento Emergencial, Ajuda Humanitária Internacional, Doação de Cestas, Distribuição de Cestas e

Vendas em Balcão, não pode contratar terceiros para transportar cargas por preço inferior a tabela de pisos mínimos. Com tal conduta ela estaria impondo o ônus dessa atividade à iniciativa privada.

65. Além disso, as cargas por ela transportadas não possuem qualquer característica de especialidade quanto a sua natureza que justifique sua exclusão ou imunidade da PNPM-TRC. A não aplicação da Lei às empresas públicas implicaria em concorrência desleal. Assim, a resolução da ANTT não é o ato normativo adequado para excluir a CONAB ou outros órgãos e empresas públicas da aplicação da Lei.

66. O artigo 9º regulamenta o documento referente ao contrato de frete, previsto no artigo 7º da Lei nº 13.703/2018. Estabeleceu-se que ele terá formato apenas digital e será composto pelas informações geradas durante o cadastramento da operação de transporte, vinculadas a um único Código Identificador da Operação de Transporte – CIOT, que deverá ser gerado por meio de uma Instituição de Pagamento Eletrônico de Frete, na forma da regulamentação vigente. O cadastramento de CIOT somente será permitido caso o valor atenda aos pisos mínimos calculados nos termos do artigo 5º da Resolução.

67. O artigo 10 estabelece as condutas consideradas como infrações administrativas e repetem a atual redação da Resolução ANTT nº 5.820/2018. Considera-se que a atual redação foi recentemente submetida a Processo de Participação e Controle Social e deve ser mantida.

68. Ponto de destaque em relação às infrações administrativas é que elas não confundem com a indenização prevista no §4º do artigo 5º da Lei nº 13.703/2018, que tem como fundamento o Código Civil Brasileiro, artigos 186 e 927, a saber:

- Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.
- Art. 927. Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

69. Os artigos 11 e 12 estabelecem que somente estão submetidos à PNPM-TRC os contratos assinados após a edição da Medida Provisória nº 832/2018, submetendo aos institutos do Direito Civil, Comercial e Administrativo eventual desequilíbrio financeiro destes contratos.

70. Antes de sua publicação, a norma não existia no mundo jurídico. Nos contratos celebrados antes da sua vigência poderão as partes renegociá-lo em caso de desequilíbrio financeiro da relação contratual, nos termos Princípios do Direito Civil Contratual.

71. O artigo 13 delega a competência da Diretoria Colegiada da ANTT para a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas – SUROC nos casos de atualização dos indicadores em razão de oscilação acima de 10% do valor do óleo diesel e para o esclarecimento de eventuais dúvidas relacionadas a procedimentos e de aplicação do normativo vigente.

72. Trata-se, no caso, de delegação de competência prevista expressamente em nosso ordenamento jurídico. Delegação de competência é, por natureza, um ato discricionário, sendo realizada por questões de conveniência e oportunidade na busca por uma Administração Pública mais eficiente. Melhor seria, pois, descrever delegar competência como “ato discricionário no qual se estende temporariamente a outro agente público subordinado ou de mesma hierarquia a competência.” (FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito administrativo. 28º ed. Editora Atlas.)

73. Tal assunto também está previsto artigo 12 da Lei nº 9.784/99, que disciplina o processo administrativo em âmbito federal, que determina que “um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda

que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial”.

74. Assim, a delegação de competência tem o objetivo de tornar mais efetiva a atuação da ANTT, o que se coaduna com os princípios da Administração Pública.

## **VI. DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

75. Em que pese a necessidade de regulação do assunto, conforme previsto na Lei nº 13.703/2018, em conformidade com o artigo 68 da Lei nº 10.233/2001, a ANTT deve submeter as iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte à audiência pública. O referido processo, regulamentado pela Resolução ANTT nº 5.624/2017, permite uma ampla participação da sociedade e análise de impactos regulatórios para a elaboração de seus regulamentos, visando sempre a eficiência regulatória. Dessa forma, a regulamentação do tema em questão, deve passar pelo devido trâmite regulatório.

76. Destaque-se que o procedimento de participação e controle social está também entre as boas práticas regulatórias defendidas pela Casa Civil da Presidência da República, estando em conformidade com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, para o qual o Brasil formalizou sua candidatura ao processo de acessão, em maio de 2017.

77. Segundo a Resolução ANTT nº 5.624/2017, o prazo para a audiência pública deve ser de 45 dias, porém, com a devida justificativa, tal prazo pode ser reduzido a 20 dias. Assim, de forma razoável, considerando a já mencionada complexidade do tema e, por outro lado, o impacto acarretado no transporte rodoviário de cargas que tal medida proporciona, sugere-se a Diretoria estabelecer um prazo de 45 dias para esta Audiência Pública, contando ainda com a realização de uma sessão presencial em cada uma das regiões do país, totalizando 5 sessões presenciais.

78. O Processo de Participação e Controle Social - PPCS, no âmbito da ANTT, é normatizado pela Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017.

79. Em conformidade com o normatizado no artigo 8 da Resolução ANTT nº 5.624/2018, tem-se que a Audiência Pública é importante para o desenvolvimento da Política Nacional de Pisos Mínimos.

80. É importante que a ANTT deixe claro nos documentos de referência do PPCS disponibilizados ao público que as sugestões a serem encaminhadas devem ser acompanhadas do correspondente embasamento técnico.

81. Finalmente, para permitir uma ampla participação da sociedade, reforça-se que devem ser realizadas 5 sessões presenciais para discussão do assunto, uma em cada região do país, sendo os locais: Brasília, São Paulo, Belém, Porto Alegre e Recife.

82. Diante do exposto, encaminha-se esta Nota Técnica, compreendendo os estudos desenvolvidos pela FEALQ/USP para desenvolvimento da proposta, a Análise de Impacto Regulatório, juntamente com a proposta de Minuta de Resolução para encaminhamento a Superintendência de Governança Regulatória - SUREG.

83. À superior consideração.

Brasília, 20 de março de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **ANDRÉ SOUSA RAMOS, ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO**, em 21/03/2019, às 10:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO LUCIUS DE AMORIM, Coordenador**, em 21/03/2019, às 11:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ALAM GONÇALVES GUIMARAES, ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO**, em 21/03/2019, às 11:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **TITO LIVIO PEREIRA QUEIROZ E SILVA, Gerente**, em 21/03/2019, às 11:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0025424** e o código CRC **6AE48F4B**.

Referência: Processo nº 50500.302199/2019-63

SEI nº 0025424

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)