



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 01/2022

OBJETO: AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 008/2020 - PROPOSTA PARA APROVAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA E DA MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTA PROCEDIMENTOS PARA INSCRIÇÃO E MANUTENÇÃO NO REGISTRO NACIONAL DE TRANSPORTADORES RODOVIÁRIOS DE CARGAS - RNTRC E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ORIGEM: SUROC

PROCESSO (S): 50500.064598/2020-54

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA Nº 00544/2022PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de resolução que tem como objetivo a revisão das regras previstas na Resolução nº 4.799, de 27/7/2015, que estabeleceu os procedimentos para inscrição e manutenção no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTRC, bem como as infrações e penalidades no caso de seu descumprimento.

2. DOS FATOS

No dia 6/5/2021, a SUROC emitiu o Relatório Final da Audiência Pública nº 8/2020 (SEI 6336224), contendo dois anexos, um com a análise das contribuições recebidas durante o PPCS (SEI 6345172) e outro com nova versão da minuta de resolução (SEI 6345172). Assim, propôs à Diretoria Colegiada a aprovação dos referidos documentos, por meio da publicação da minuta de deliberação (SEI 6345420).

Antes, porém, os autos foram encaminhados à Procuradoria-Federal junto à ANTT - PF/ANTT, por intermédio do Despacho (SEI 6346431), que proferiu o Parecer nº 00167/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 6346431), ratificado pelo Despacho de Aprovação nº 00070/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, no sentido de reconhecer a lisura do PPCS e a conformidade da proposta de resolução com a legislação regente, apresentando, todavia, recomendações que dentre estas, está a que se refere o Art. 23 da Minuta de Resolução que estipulou multa de três mil reais a ser imposta ao contratante que contratar transporte rodoviário remunerado de cargas de transportador sem inscrição no RNTRC ou com inscrição pendente, suspensa ou cancelada.

Em sua conclusão, a PF-ANTT descreve que é preciso lembrar que o agente regulado é o transportador rodoviário de cargas; interessam à ANTT o transportador e a atividade que ele presta, não a pessoa que o contrata e que se vale dos seus serviços. Continua nessa linha acrescentando que não entende que deva ser o dever do contratante (ainda que dele se espere buscar essa informação) se certificar de que o cadastro do transportador está ou não em situação regular; seria o mesmo que punir o passageiro se o taxista que o transporta estiver com a licença vencida.

A área técnica justifica a continuidade na proposta de minuta o inciso I do art. 23, o fato de que, nenhuma alteração foi sugerida para tal dispositivo nesses termos. Também que a situação em que alguém contrata os serviços de um transportador sem inscrição no RNTRC ou com inscrição pendente, suspensa e cancelada, faz necessário destacar que existe um mecanismo público de consulta dos transportadores. Assim, caso o embarcador ou qualquer outro envolvido no processo faça consulta pelo CNPJ da matriz ou mesmo de alguma filial, poderá confirmar se o transportador está devidamente cadastrado no RNTRC.

No dia 15/6/2021, a Gerência de Regulação do Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas - GERET, vinculada à SUROC, exarou a Nota Técnica nº 3268/2021/GERET/SUROC/DIR (SEI 6781344), por meio da qual avaliou as recomendações da PF/ANTT, não acatando a recomendação de alteração/exclusão do inciso I do art. 23 e, por essa razão, o texto da minuta, no que se refere a esse ponto, permaneceu o mesmo proposto pela área técnica.

Diante disso, nesse mesmo dia, foi emitido o Relatório à Diretoria nº 38/2021 (SEI 6839536), por meio do qual a Superintendente da SUROC propôs à Diretoria Colegiada a aprovação do Relatório Final da Audiência Pública, bem como a minuta de resolução (SEI 6782184).

Em 09/09/2021, a DDB ao analisar a minuta de resolução proposta pela área técnica (SEI 6782184), entendeu que existiam alguns pontos que mereciam melhores esclarecimentos, como por exemplo, a questão tratada no inciso I do Art. 23 da Minuta que fixou a multa de R\$ 3.000,00 (três mil reais) à pessoa física ou jurídica que contratar o transporte rodoviário remunerado de cargas de transportador sem inscrição no RNTRC ou com inscrição pendente, suspensa ou cancelada.

Em seu Despacho (SEI8064858) a DDB solicita que a Suroc apresente se há algum dispositivo legal que permita expressamente a atuação regulatória e fiscalizatória da Agência ante ao contratante, justificando, inclusive, a razoabilidade da manutenção da penalidade, como apontado no parágrafo 36 do Parecer. Caso contrário, entendo que deve ser excluída a penalidade.

Em resposta por meio do Despacho (SEI8217540), a Suroc conclui que diante das ponderações da DDB e, ainda, considerando a nova política de gestão da Agência, que tem buscado sempre a diminuição do fardo regulatório e que a aplicação da multa não necessariamente traz benefícios a este processo, exclui da minuta de resolução a determinação apresentada no Inciso I do art. 23.

A matéria em questão foi submetida à 920ª Reunião de Diretoria, realizada em 04/11/2021, pelo Diretor-Relator Davi Barreto. Naquela ocasião, conforme facultado pelo artigo 79 do Regimento Interno, vigente à época, restou formulado pedido de vista dos autos por este Diretor, consoante registrado no DESPACHO SEGER SEI 8677494.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Não havendo, desta feita, à luz das análises realizadas por minha assessoria em consulta ao estoque normativo vigente, óbice de natureza técnica quanto a continuidade da aplicação da penalidade ao contratante que contratar transporte rodoviário remunerado de cargas de transportador sem inscrição no RNTRC ou com inscrição pendente, suspensa ou cancelada, entendi por bem promover o saneamento de dúvidas primeiramente técnicas, razão pela qual determinei o encaminhamento de diligências à SUFIS.

Assim, essa Diretoria entendeu relevante oportunizar a SUFIS para que manifeste quanto aos possíveis efeitos consequentes à eficiência nos resultados fiscalizatórios da ANTT, mediante exclusão do Inciso I do Art. 23 da minuta de resolução que trata da regulamentação dos procedimentos para inscrição e manutenção no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTRC.

Por meio da NOTA TÉCNICA SEI N° 1320/2022/SUFIS/DIR, de 25 de fevereiro de 2022, a SUFIS manifestou que seria relevante a permanência da aplicação da penalidade de R\$ 3.000,00 (três mil reais) à pessoa física ou jurídica que contratar o transporte rodoviário remunerado de cargas de transportador sem inscrição no RNTRC ou com inscrição pendente, suspensa ou cancelada. Tal conclusão foram subsidiados pelos argumentos apontadas na referida Nota, cito os principais:

Nesse sentido, cabe demonstrar diversos exemplos de previsibilidade para aplicação de multa, nos vários regulamentos que tratam do transporte rodoviário de cargas no País, tendo como polo passivo o contratante do serviço, também denominado expedidor ou embarcador (de acordo com o instrumento legal específico). Ressalte-se, inclusive, que em muitos dos casos relacionados a infrações imputadas ao contratante/embarcador, o fato gerador específico não depende da ação direta deste, estando relacionado à omissão do contratante ou mesmo à ausência de checagem por este quanto à equipamentos ou mesmo procedimentos executados a cargo do transportador contratado no transcurso do transporte rodoviário relativo ao contrato firmado entre as partes.

Observe-se, por exemplo, algumas das penalidades previstas para o embarcado/expedidor, em relação a infrações do regulamento para o transporte rodoviário de produtos perigosos (Resolução ANTT n° 5.848/2019), especificamente quanto à checagem que o embarcador/expedidor deve proceder antes da liberação do veículo para o transporte:

Art. 42. As infrações podem ser atribuídas ao transportador e ao expedidor:

(...)

II - São infrações atribuíveis ao expedidor:

(...)

b) puníveis com a multa prevista para o Segundo Grupo quando:

(...)

3. expedir produtos perigosos em veículo com características técnicas ou operacionais inadequadas, em desacordo ao Art. 7°;

(..)

6. expedir produtos perigosos em veículo com conjunto de equipamentos para situação de emergência inadequados ao uso ou ao produto transportado, em desacordo ao Art. 8°;

7. expedir produtos perigosos em veículo desprovido dos conjuntos de EPIs necessários em desacordo ao Art. 9°;

(...)

21. expedir produtos perigosos em veículo cujo condutor não apresente comprovação de aprovação em curso específico para o transporte de produtos perigosos, em desacordo ao Art. 20;

(...)

27. expedir produtos perigosos a granel em equipamento de transporte cujo CTPP ou CIPP esteja vencido, em desacordo ao inciso I do Art. 23;

Ou seja, embora se refiram a condições que não dependam da ação direta do expedidor quanto à regularidade (tratam de itens relacionados ao veículo contratado ou a procedimentos executados a cargo do transportador), a Resolução expedida pela ANTT previu a responsabilização do expedidor caso este não proceda com a devida checagem antes da liberação do veículo, permitindo que a viagem ocorra sem o atendimento de determinados critérios. Dessa forma, cabe ao expedidor se certificar, por exemplo, se os veículos contratados (tanto o veículo de tração como as unidades de carga) possuem características técnicas adequadas e que estão certificados para o transporte de produtos perigosos, bem como que dispõem de sinalização adequada e equipamentos para uso em situações de emergência. Compete ainda ao expedidor verificar se os motoristas e ajudantes estão providos de equipamentos de proteção individual adequados, cabendo também a verificação quanto à regularidade do condutor em relação à aprovação deste em curso específico para o transporte de produtos perigosos.

.....

A existência de contrato expresso para demonstração das informações relacionadas à prestação de serviços de transporte rodoviário de cargas demonstra mais um viés a ser considerado antes da extinção da atuação para o contratante de transportador não inscrito no RNTRC, ou seja, a questão fiscal envolvida na prestação dos referidos serviços. Ocorre que o "campo" RNTRC torna-se de preenchimento obrigatório no Manifesto de Carga (MDF-e) quando existe relação comercial de transporte, ou seja, quando a placa informada no campo próprio corresponder a um veículo de terceiro (de propriedade de pessoa/empresa diversa em relação ao emissor do documento). Nesse sentido, o fim da referida atuação poderia implicar em menor grau de adesão dos operadores do mercado de transporte em relação aos seus compromissos fiscais.

.....

Historicamente, no Brasil, o mercado de transporte rodoviário de cargas se destaca por algumas características, que envolvem: grande oferta de serviços (desproporção entre oferta e demanda), alto grau de participação de caminhoneiros autônomos na matriz de transportadores e grande disparidade de condições operacionais entre os operadores privados (contratantes dos serviços) e os transportadores autônomos, existindo, muitas vezes, a atuação de influência a cargo do demandante, o chamado "poder de barganha", conforme conceito estabelecido no âmbito da teoria econômica. Este cenário acaba por estabelecer um ambiente predatório no mercado de transportadores autônomos.

Desta forma, a regulação, ou mesmo a ação governamental, possuem ação central para harmonia deste setor tão estratégico quando se concebe a importância da logística de um País com dimensões continentais como o Brasil. Exemplo disso foi a atuação do Governo para a criação de uma tabela de fretes mínimos (gerida pela ANTT) visando dar cabo a conflagração grevista ocorrida no ano de 2018, com impacto violento na atividade econômica do País. Ou seja, a lógica do mercado de transporte no País demandou uma tomada de decisão governamental que, diga-se, não guarda muito paralelo quando se observa a experiência internacional.

Assim sendo, é importante demonstrar que existe uma lógica associada a atuação do contratante do transporte rodoviário de cargas no Brasil. Nesse contexto, é relevante sopesar a dinâmica deste mercado durante o processo de atualização regulatória em andamento na ANTT.

Ademais, entende-se que a ausência de previsibilidade para atuação de contratantes de transportadores não inscritos no RNTRC tem o potencial de estimular prática da inadequação quanto à regularidade de registro, ou seja, em um mercado que já apresenta baixíssima barreira de entrada, o único instrumento de controle cadastral existente (RNTRC), ferramenta importante para a formulação de políticas públicas no setor, que estabelece requisitos básicos para o ingresso de transportador na atividade (muito simplórios, por sinal), pode acabar sendo prejudicado, com prejuízo para o interesse nacional.

Destaque-se que o acréscimo de informalidade no setor, estimulado pelo fim da multa para o contratante do transportador não inscrito no RNTRC, pode aumentar ainda mais o ambiente predatório do mercado de transporte autônomo de cargas, gerando um ciclo vicioso que pode culminar na precarização da atividade de transportador rodoviário autônomo, com impactos negativos não só em fatores econômicos, como também, na própria segurança de tráfego. Conforme consulta ao painel RNTRC, disponível no site eletrônico da ANTT, a idade média de frota dos veículos relativos aos transportadores autônomos de cargas é de 21,62 anos, ante 10,73 anos de média de idade quando considerada a frota dos veículos pertencentes as empresas de transporte rodoviário de carga. Ressalte-se que veículos com mais tempo de uso demandam maior atenção em termos de manutenção. A falta de manutenção adequada é fator diretamente relacionado ao aumento do número de acidentes de trânsito no transporte rodoviário. Outro fator a ser considerado, é o impacto ambiental (poluição) relacionado ao uso de veículos mais velhos.

Em razão dos citados argumentos trazidos pela SUFIS, quanto os impactos da retirada da penalidade imposta ao contratante que contratar transporte rodoviário remunerado de cargas de transportador sem inscrição no RNTRC ou com inscrição pendente, suspensa ou cancelada, esta Diretoria viu por necessário que a SUROC se manifeste novamente sob os novos contextos expostos pela SUFIS no presente documento.

Por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2985/2022/SUROC/DIR, de 24 de maio de 2022, a SUROC realizou nova análise, sob os novos argumentos trazidos pela SUFIS e apresentou a seguinte conclusão:

3.1.5 Nas regulamentações acima, verifica-se que o âmbito de atuação punitiva e coercitiva da ANTT não se restringe apenas àqueles agentes e sujeitos textualmente elencados na legislação ordinária. Com efeito, as normas de hierarquia superior às regulamentações da ANTT, emanadas do Poder Legislativo, nem sempre esgotam as hipóteses de incidência da norma. Tendo em vista as especificidades dos mercados e setores regulados, os legisladores atribuem aos órgãos reguladores o poder para definir os pormenores da matéria.

3.1.6 Portanto, entende-se que, no presente caso, assim como nas demais regulamentações editadas pela ANTT para definir regras e procedimentos para obrigações previstas em Lei, cabe à Agência definir infrações e penalidades para os diversos agentes do mercado, sejam eles prestadores ou tomadores do serviço de transporte rodoviário de cargas, sejam eles tão-somente operadores de mercados acessórios^[4] ao TRC. Portanto, o balizamento de condutas passíveis de penalização deve ocorrer de forma sistematizada, com o objetivo de conferir a necessária cogência que a norma requer, adotando, para tanto, as medidas coercitivas e punitivas cabíveis.

3.1.7 Acrescente-se que o Transporte Rodoviário de Cargas no Brasil tem características peculiares que o distingue de outros setores da economia. De fato, as normas editadas pelo Legislativo reconhecem, em alguma medida, a hipossuficiência do transportador perante seus contratantes. Em razão disso, os Poderes Legislativo e Executivo têm, historicamente, instituído políticas públicas destinadas à tutela de direitos do transportador, tais como a necessidade de adiantamento de Vale-Pedágio obrigatório e a observância obrigatória aos Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas.

3.1.8 Sendo assim, com base no exposto, e de um ponto de vista estritamente técnico, verifica-se a verossimilhança das ponderações da SUFIS, na medida em que a atuação fiscalizatória da ANTT junto ao contratante contribui para a aplicação da norma, que tem origem na previsão legal que impõe, aos interessados na exploração da atividade de transporte rodoviário de cargas por conta de terceiro e mediante remuneração, a obrigatoriedade de prévia inscrição no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas.

Diante das argumentações expostas tanto pela SUFIS quanto pela SUROC, faz-se necessário promover sua análise sob o cotejo das expressas disposições legais, assim foi submetido

novamente à avaliação por parte da PF-ANTT, especificamente quanto à sua adequação jurídica frente ao entendimento disposto nos parágrafos 33 a 37 do Parecer nº 00167/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 6644922), tendo por base a vasta argumentação técnica apresentada.

Sendo estes os principais elementos contextuais que fazem parte da solicitação da SUROC para uma segunda manifestação da PF-ANTT, assim por meio da NOTA Nº 00544/2022PF-ANTT/PGF/AGU, de 26 de maio de 2022, a PF-ANTT apresentou alguns esclarecimentos adicionais à manifestação já proferida por aquela Procuradoria, especificamente no tocante à previsão de multa ao transportador, trazida no art. 19, inciso I Concluindo por:

8. Como se nota a partir das manifestações da SUROC e da SUFIS, a previsão de aplicação de penalidade ao contratante de transportador em situação irregular não constitui uma inovação da norma aqui proposta, já estando presente na Resolução 4.799/2015 norma com idêntico teor (apenas com pequeno ajuste redacional). Ademais, pode-se constatar também que, dadas as particularidades do setor, a previsão da referida penalidade constitui ferramenta regulatória fundamental para promover a observância das normas relativas ao RNTRC, cuja aplicação é obrigatória por determinação expressa da lei.

9. Nesse sentido, entendo que não houve, na manifestação anterior desta Procuradoria, a indicação de ilegalidade na previsão da penalidade que, como dito acima, já existe na norma vigente. A questão levantada foi baseada em uma compreensão macro-jurídica dos instrumentos regulatórios e dos sujeitos submetidos à ação regulatória da ANTT, com a finalidade de indicar uma interpretação consentânea com as funções institucionais da Agência. A interpretação apresentada pela SUROC e pela SUFIS, entretanto, estão também adequadamente fundamentadas nos normativos vigentes, sendo esta interpretação coerente e válida, da qual se extrai a possibilidade de regulação do serviço de transporte remunerado de cargas sob uma ótica mais ampla, observando-se as relações jurídicas diretamente relacionadas com a atividade, o que envolve, necessariamente, tanto transportador quanto contratante.

10. Com essas considerações, entendo que a proposta de manutenção do art. 19, I, na minuta apresentada, está em linha com a legislação vigente, fundando-se em interpretação válida e coerente do sistema jurídico, sob a ótica técnica e especializada do regulador setorial, inexistindo qualquer ilegalidade.

Em que pese que a Lei nº 14.206/2021 não tenha sido regulamentada, a proposta em tela de permanência da infração corrobora nos termos previsto no art. 14 da citada Lei, uma vez que é responsabilidade do embarcador gerar o DT-e com todos os campos preenchidos, dentre eles o RNTRC. O artigo 16º da mesma Lei, inclusive, prevê expressamente penalidade à pessoa física e jurídica que gerar DT-e em desconformidade com a regulamentação.

Diante do exposto, proponho por incorporar à minuta de resolução, nos termos do anexo (SEI nº 11474395), por meio do inciso I do art. 23, a penalidade de multa, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), à pessoa física ou jurídica que contratar transporte rodoviário remunerado de cargas de transportador sem inscrição no RNTRC ou com inscrição pendente, suspensa ou cancelada.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o exposto, **VOTO** por:

Aprovar o Relatório Final da Audiência Pública nº 008/2020, por meio da Minuta de Deliberação SEI11875000, aberta com o objetivo de tornar público e colher contribuições, entre os dias 14 de dezembro de 2020 e 4 de fevereiro de 2021, sobre a proposta de resolução que regulamenta os procedimentos para inscrição e manutenção no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTRC.

Assim com também aprovar a Minuta de Resolução SEI 11875081.

Brasília, 23 de junho de 2022.

GUILHERME THEO SAMPAIO
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 23/06/2022, às 16:47, 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, informando o código verificador **11874958** e o código CRC **1C98E675**.