



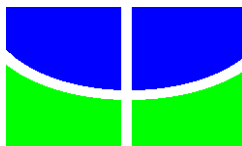
Entraves Burocráticos, Exigências Legais  
e Tributárias do Transporte Multimodal.



# **ENTRAVES BUROCRÁTICOS, EXIGÊNCIAS LEGAIS E TRIBUTÁRIAS DO TRANSPORTE MULTIMODAL**



**Agência Nacional de Transportes Terrestres  
Superintendência de Estudos e Pesquisas - SUEPE**



**Fundação Universidade de Brasília – FUB  
Faculdade de Tecnologia - FT  
Departamento de Engenharia Civil e Ambiental – ENC  
Fundação Universitária de Brasília – FUBRA**

**BRASÍLIA, AGOSTO DE 2011.**

# Agência Nacional de Transportes Terrestres

## Equipe

### **Coordenadora Geral do Projeto**

Adelaida Pallavicini Fonseca, D.Sc.

*Universidade de Brasília – UnB*

*Faculdade de Tecnologia – FT*

*Departamento de Engenharia Civil e Ambiental - ENC*

### **Coordenadora Técnica do Projeto**

Maria Cecília Sant’Anna Lacerda Bourahli, M.Sc.

*Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT*

*Superintendência de Logística e Transporte Multimodal - SULOG*

### **Equipe Técnica - UnB/ENC**

Edwin Pinto de La Sota Silva, D.Sc.

Carlos Henrique Rocha, Ph.D.

Sérgio Ronaldo Granemann, Dr.

Alessandro Márcio Vaz, M.Sc.

André de Oliveira Nunes, Eng. (Mestrando)

Leandro Lopes Bernardes, Mat. (Mestrando)

Ana Carolina Ferreira Silva, (Graduando)

Herberth Carvalho Guedes dos Reis, (Graduando)

### **Equipe Técnica – ANTT**

Carlos Fabiano Vieira, Econ.

*(Supervisor Técnico / SULOG)*

Marcelo Vinaud Prado, M.Sc.

A636e      Brasil. ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Entraves Burocráticos, Exigências Legais e Tributárias do Transporte Multimodal -- Brasília, 2011.  
186p.

Relatório / ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres; ENC/UnB – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília

1. Perfil da legislação brasileira associada à tramitação de carga nos modos de transporte. 2. Quadro das entidades que diretamente e indiretamente estejam ligadas com a operação e o uso dos diferentes modais no país e mapeamento dos macro-processos e inter-relações dessas entidades. 3. Diagnóstico dos impedimentos burocráticos e tributários na operação de transporte multimodal de cargas. I. Título.

CDU - 656

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>PARTE I – PERFIL DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
1.1. OS CONCEITOS DE INTERMODALIDADE E DE MULTIMODALIDADE .....	7
1.2. LOGÍSTICA E TRANSPORTE MULTIMODAL/INTERMODAL.....	8
1.3. VANTAGENS DA MULTIMODALIDADE .....	10
1.4. MULTIMODALIDADE – EXPERIÊNCIAS NACIONAL E INTERNACIONAL .....	13
1.5. PADRONIZAÇÃO DO ACONDICIONAMENTO DA CARGA.....	14
1.6. OBJETIVO DO ESTUDO .....	16
<b>2. ESTADO DA ARTE DA LEGISLAÇÃO DO TRANSPORTE MULTIMODAL EM ALGUNS PAÍSES .....</b>	<b>18</b>
2.1. TRATADOS MULTILATERAIS E CONVÊNIOS SOBRE O TRANSPORTE MARÍTIMO .....	19
2.2. TRATADOS MULTILATERAIS E CONVÊNIOS SOBRE O TRANSPORTE RODOVIÁRIO .....	20
2.3. TRATADOS MULTILATERAIS E CONVÊNIOS SOBRE O TRANSPORTE FERROVIÁRIO .....	21
2.4. TRATADOS MULTILATERAIS E CONVÊNIOS SOBRE O TRANSPORTE AÉREO .....	22
2.5. TRATADOS MULTILATERAIS E CONVÊNIOS SOBRE O TRANSPORTE MULTIMODAL .....	22
2.6. TRATADOS MULTILATERAIS E CONVÊNIOS SOBRE O TRANSPORTE MULTIMODAL NA AMÉRICA.....	24
2.6.1. Acordo Regional de Transporte Multimodal no Âmbito de ALADI .....	24
2.6.2. Acordo sobre Transporte Multimodal no Âmbito do MERCOSUL .....	27
2.6.3. Comunidade Andina e o Transporte Multimodal .....	28
2.6.4. Ações para Harmonizar as Normas do Transporte Multimodal .....	28
2.7. TRATADOS MULTILATERAIS E CONVÊNIOS SOBRE O TRANSPORTE MULTIMODAL EM OUTROS PAÍSES .....	31
2.7.1. Argentina .....	31
2.7.2. ASEAN – Association of Southeast Asian Nations.....	31
2.7.3. Índia.....	33
2.7.4. China .....	33
2.7.5. Alemanha.....	34
2.7.6. Holanda .....	34
2.7.7. México .....	35
<b>3. ESTADO DA ARTE DA LEGISLAÇÃO DO TRANSPORTE MULTIMODAL NO BRASIL .....</b>	<b>36</b>
3.1. OPERADOR DE TRANSPORTE MULTIMODAL - OTM.....	36
3.2. CONTRATO E CONHECIMENTO DE TRANSPORTE MULTIMODAL DE CARGAS .....	37
3.3. RESPONSABILIDADE DO OPERADOR DE TRANSPORTE MULTIMODAL.....	39
3.4. CONTROLE ADUANEIRO E RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA NA MOVIMENTAÇÃO INTERNACIONAL DE CARGAS.....	40
3.5. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE TRANSPORTE E SEUS TRIBUTOS INCIDENTES.....	41
<b>4. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DOS TRANSPORTES NO BRASIL .....</b>	<b>56</b>
4.1. DIREITO ADMINISTRATIVO .....	56
4.2. O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO DO ESTADO .....	57
4.3. REGULAMENTAÇÃO DA ÁREA DE TRANSPORTES .....	58
4.4. OS ÓRGÃOS REGULADORES .....	59
4.5. ASPECTOS GERAIS SOBRE O TERMO AGÊNCIA REGULADORA.....	59
4.6. AGÊNCIAS BRASILEIRAS VERSUS AGÊNCIAS NORTE-AMERICANAS .....	60
4.7. ESTRUTURAS REGULATÓRIAS NA ÁREA DE TRANSPORTES.....	61

4.8. O SISTEMA INSTITUCIONAL DA ÁREA DE TRANSPORTES .....	62
4.8.1. Ministério dos Transportes .....	63
4.8.2. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT .....	64
4.8.3. Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ .....	65
4.8.4. Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT .....	65
4.8.5. Departamento de Aviação Civil – DAC .....	66
4.8.6. Agência Nacional da Aviação Civil – ANAC .....	66
4.8.7. Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT .....	67
4.8.8. Agência Nacional de Petróleo – ANP .....	67
4.8.9. Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO .....	68
<b>PARTE II - IDENTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES E MAPEAMENTO DOS MACRO -</b>	
<b>PROCESSOS E SUAS INTER-RELAÇÕES.....</b>	<b>69</b>
<b>5. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>70</b>
5.1. CENÁRIO INTERNACIONAL E O SISTEMA LOGÍSTICO .....	75
5.2. ABORDAGEM SISTÊMICA DA LOGÍSTICA GLOBAL .....	76
5.3. AS DECISÕES SOBRE A CADEIA LOGÍSTICA DE DISTRIBUIÇÃO FÍSICA INTERNACIONAL .....	77
<b>6. O SISTEMA INSTITUCIONAL DO TRANSPORTE DE CARGA .....</b>	<b>78</b>
6.1. AGENTES PÚBLICOS DO SETOR DE TRANSPORTES.....	81
6.1.1. Agentes Públicos Responsáveis pelo Planejamento dos Transportes.....	83
6.1.2. Agentes Públicos responsáveis pela Infra-estrutura de transportes .....	84
6.1.3. Agentes Públicos Responsáveis pela Regulação: Agências Reguladoras .....	84
6.1.4. Agentes Públicos Responsáveis pela Fiscalização .....	86
6.2. AGENTES PRIVADOS DO SETOR DE TRANSPORTES .....	92
6.2.1. Operadores do Sistema de Transportes de Carga.....	92
<b>7. PROCESSOS DA MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS .....</b>	<b>98</b>
7.1. MOVIMENTAÇÃO RODOVIÁRIA DE CARGAS.....	100
7.1.1. Movimentação Rodoviária Interna de Cargas .....	100
7.1.2. Movimentação Rodoviária Internacional de Cargas .....	104
7.2. MOVIMENTAÇÃO AÉREA DE CARGAS .....	108
7.2.1. Movimentação Aérea Nacional de Cargas .....	108
7.2.2. Movimentação Aérea Internacional de Cargas.....	109
7.3. MOVIMENTAÇÃO FERROVIÁRIA DE CARGAS .....	114
7.3.1. Movimentação Ferroviária Nacional de Cargas.....	114
7.3.2. Movimentação Ferroviária Internacional de Cargas .....	115
7.4. MOVIMENTAÇÃO AQUAVIÁRIA DE CARGAS .....	120
7.4.1. Movimentação Aquaviária Nacional de Cargas.....	120
7.4.2. Movimentação Aquaviária Internacional de Cargas .....	120
<b>PARTE III - DIAGNÓSTICO DOS IMPEDIMENTOS BUROCRÁTICOS E TRIBUTÁRIOS</b>	
<b>À OPERAÇÃO MULTIMODAL .....</b>	<b>125</b>
<b>8. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>126</b>
8.1. OS SISTEMAS DE DIREITO CONTEMPORÂNEO – “CIVIL LAW” E “COMMON LAW” .....	128
8.2. A LEGISLAÇÃO MULTIMODAL NO DIREITO INTERNACIONAL .....	129
8.3. A LEGISLAÇÃO MULTIMODAL NO ORDENAMENTO PÁTRIO .....	130
<b>9. ENTRAVES BUROCRÁTICOS E TRIBUTÁRIOS NO SISTEMA DE</b>	
<b>TRANSPORTES MULTIMODAL DE CARGAS.....</b>	<b>131</b>
9.1. ENTRAVES BUROCRÁTICOS .....	131
9.1.1. Ausência de uma política nacional de transportes .....	131
9.1.2. O conflito dos conceitos de operação de transporte intermodal e multimodal de	
cargas.....	132

9.1.3. A não operacionalidade do conhecimento de transporte multimodal de cargas	134
9.1.4. Destinação das vias dos conhecimentos de transportes.....	135
9.1.5. O excesso ou duplicidade de documentos .....	137
9.1.6. Campos obrigatórios de preenchimento no conhecimento de transporte multimodal de cargas.....	139
9.1.7. A falta de uniformidade na legislação multimodal .....	139
9.1.8. Internalização do Acordo de Alcance Parcial nos países membros.....	140
9.1.9. Reconhecimento do OTM pela Secretaria da Receita Federal e pelo Banco Central do Brasil .....	141
9.1.10. O seguro internacional.....	141
9.2. ENTRAVES TRIBUTÁRIOS.....	142
9.2.1. ICMS.....	142
9.2.2. Entraves Tributários ao Transporte Multimodal de Cargas .....	143
<b>10. FLUXOS REPRESENTATIVOS DO TRANSPORTE DE CARGAS MULTI-MODAL.....</b>	<b>145</b>
10.1. TRANSPORTE MULTIMODAL DE CARGAS NACIONAL.....	145
10.2. TRANSPORTE MULTIMODAL DE CARGAS INTERNACIONAL .....	146
<b>11. CONCLUSÕES.....</b>	<b>153</b>
<b>12. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>158</b>
<b><u>ANEXOS - DESCRIÇÃO E MODELO DOS DOCUMENTOS.....</u></b>	<b><u>170</u></b>

## INDICE DE QUADROS

Quadro 2.1 Convenções Internacionais sobre Transporte Multimodal.....	25
Quadro 2.2 Resumo das Legislações de Países e Blocos Econômicos .....	26
Quadro 2.3 Principais Atos Legais da área de Transportes, no âmbito do Cone Sul e do Mercosul .....	29
Quadro 3.1 Legislação Federal Brasileira com relação aos modos de transporte: rodoviário, ferroviário, aquaviário, aéreo, dutoviário e multimodal .....	42
Quadro 3.2 Impostos e Contribuições para o Transporte em Geral.....	49
Quadro 3.3 Tributos incidentes na importação .....	54
Quadro 4.1 Entidades Vinculadas ao Ministério dos Transportes .....	64
Quadro 7.1 Detalhamento dos Documentos Necessários para a Movimentação de Cargas através do Modo Rodoviário.....	102
Quadro 7.2 Detalhamento dos Documentos Necessários para a Movimentação de Cargas através do Modo Aéreo .....	110
Quadro 7.3 Detalhamento dos Documentos Necessários para a Movimentação de Cargas através do Modo Ferroviário.....	115
Quadro 7.4 Detalhamento dos Documentos Necessários para a Movimentação de Cargas através do Modo Aquaviário .....	121
Quadro 9.1 Alíquota de ICMS para operações Intermunicipais .....	142

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Variação do PIB Mundial.....	7
Figura 1.2 Evolução da movimentação de contêineres no mundo.....	15
Figura 1.3 Previsão da movimentação de contêineres no mundo.....	15
Figura 3.1 Modelo de Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas – mod. 26 ....	38
Figura 4.1 Modelo de Regulação através de Agências .....	60
Figura 5.1 O Sistema Empresarial e seu Ambiente.....	71
Figura 5.2 Forças Competitivas na Indústria .....	74
Figura 6.1 Sistema Institucional da Função Transporte .....	79
Figura 6.2 Mapa dos Agentes que Atuam no Sistema de transporte no Brasil .....	82
Figura 7.1 Fluxograma de documentos para a movimentação rodoviária de cargas em território nacional .....	103
Figura 7.2 Fluxograma de documentos para a importação rodoviária de cargas .....	105
Figura 7.3a Fluxograma de documentos para a exportação rodoviária de cargas .....	106
Figura 7.3b Continuação do fluxograma de documentos para a exportação rodoviária de cargas.....	107
Figura 7.4 Fluxograma de documentos para a movimentação aérea nacional de cargas .....	111
Figura 7.5 Fluxograma de documentos para a importação aérea de cargas .....	112
Figura 7.6 Fluxograma de documentos para a exportação aérea de cargas .....	113
Figura 7.7 Fluxograma de documentos para a movimentação ferroviária nacional de cargas .....	117
Figura 7.8 Fluxograma de documentos para a importação ferroviária de cargas .....	118
Figura 7.9 Fluxograma de documentos para a exportação ferroviária de cargas .....	119
Figura 7.10 Fluxograma de documentos para a movimentação nacional aquaviária de cargas.....	122
Figura 7.11 Fluxograma de documentos para a importação aquaviária de cargas.....	123
Figura 7.12 Fluxograma de documentos para a exportação aquaviária de cargas.....	124
Figura 9.1 Representação dos Fluxos de Carga Intermodal.....	133
Figura 9.2 Representação do Fluxo de Carga Multimodal .....	134
Figura 9.3 Representação ideal sobre o Transporte Multimodal.....	136
Figura 9.4 Alíquota de ICMD para operações Interestaduais.....	143

Figura 10.1a: Fluxograma de documentos para a movimentação nacional de cargas em operação multimodal através dos modos rodoviário, aquaviário e ferroviário.....	147
Figura 10.1b: Fluxograma de documentos para a movimentação nacional de cargas em operação multimodal através dos modos rodoviário, aquaviário e ferroviário (continua).....	148
Figura 10.2a: Fluxograma de documentos para a importação em operação multimodal através dos modos rodoviário, aéreo e ferroviário .....	149
Figura 10.2b: Fluxograma de documentos para a importação em operação multimodal através dos modos rodoviário, aéreo e ferroviário (continua) .....	150
Figura 10.3a: Fluxograma de documentos para a exportação em operação multimodal através dos modos rodoviário e aquaviário .....	151
Figura 10.3b: Fluxograma de documentos para a exportação em operação multimodal através dos modos rodoviário e aquaviário (continua) .....	152
Figura A.1: Nota Fiscal de Serviços de Transporte (Convênio SINIEF nº. 06/89).....	172
Figura A.2: Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas (Convênio SINIEF nº. 06/89).....	174
Figura A.3: Conhecimento de Transporte Ferroviário de Cargas (Convênio SINIEF nº. 06/89).....	177
Figura A.4 Conhecimento Aéreo (Convênio SINIEF nº. 06/89).....	178
Figura A.5: Conhecimento de Transporte Aquaviário de Cargas (Convênio SINIEF nº. 06/89).....	179
Figura A.6: Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas (Convênio SINIEF nº. 06/89).....	181
Figura A.7: Manifesto de Cargas (Convênio SINIEF nº. 06/89) .....	183
Figura A.8 – Ordem de coleta de carga (Convênio SINIEF nº. 06/89) .....	184
Figura A.9 – Despacho de Cargas em Lotação (Ajuste SINIEF 19/89).....	185

## **INDICE DE TABELAS**

Tabela 1.1: Taxa de crescimento do PIB real no Brasil, 1961-2000. ....	16
--	----



## **ABREVIATURAS**

AAPA – Atestado de Produto Aeronáutico Aprovado  
ACA – Agência de Carga Aérea  
ADM – Associação de Desenvolvimento da Multimodalidade  
AEB – Associação de Comércio Exterior do Brasil  
AET – Autorização Especial de Trânsito  
AFE – Administracion de los Ferrocarriles del Estado  
ALADI – Associação Latino Americana de Integração  
ALL – América Latina Logística do Brasil S.A.  
ANAC – Agência Nacional da Aviação Civil  
ANP – Agência Nacional do Petróleo  
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres  
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
ASEAN – Association of Southeast Asian Nations  
ATIT – Acordo sobre Transporte Internacional Entre os Países do Cone Sul  
AWB – Conhecimento Aéreo (Air Way Bill)  
BACEN – Banco Central do Brasil  
B/L – Conhecimento de Embarque (Bill of Landing)  
BIFA – British International Freight Association  
CCI – Câmara de Comércio Internacional  
CCPQ – Coordenação de Controle de Produtos Químicos  
CDC – Companhia Docas do Ceará  
CDP – Companhia Docas do Pará  
CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro  
CEA – Comissão Econômica da África  
CEAO – Comissão Econômica da Ásia Ocidental  
CEPAL – Comissão Econômica da América Latina e do Caribe  
CEPE – Comissão Econômica da Europa  
CERNAI – Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional  
CESAP – Comissão Econômica e Social da Ásia e Pacífico  
CF – Constituição Federal  
CFN – Companhia Ferroviária do Nordeste  
CGC – Cadastro Geral de Contribuintes  
CIDE – Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico  
CIS – Certificado de Inspeção Sanitária

CMI – Comitê Marítimo Internacional

CMN – Conselho Monetário Nacional

CMR – Convenção sobre Transporte de Mercadoria por Rodovia (Convention sur le Transport des Marchandises par Route)

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados

CODEBA – Companhia das Docas do Estado da Bahia

CODERN – Companhia Docas do Rio Grande do Norte

CODESA – Companhia Docas do Espírito Santo

CODESP – Companhia Docas do Estado de São Paulo

CODOMAR – Companhia Docas do Maranhão

COMAR – Comando Aéreo Regional

CONAC - Conselho de Aviação Civil

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

CONFIS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CONIT – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte

CONPORTOS – Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis

CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito

COTIF – Convênio Internacional sobre Transporte de Mercadorias por Ferrovia (Convention Relative aux Transports Internationaux Ferroviaires)

CRT – Conhecimento de Transporte Rodoviário

CSA – Coordenação do Sistema Aduaneiro

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CTD – Combined Transport Document

CTA – Controle de Tráfego Aéreo

CTC – Cooperativa de Transporte de Cargas

CTN – Código Tributário Nacional

CTV – Combinações para Transportes de Veículos

CVC – Combinações de Veículos de Carga

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

DAC – Departamento de Aviação Civil

DES – Direito Especial de Saque

DECEA – Departamento de Controle do Espaço Aéreo

DGAC – Direção Geral de Aviação Civil

DIRENG – Diretoria de Engenharia da Aeronáutica

DIREX – Diretoria Executiva da Polícia Federal

DIRSA – Diretoria de Saúde da Aeronáutica

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte

DOT – Departamento de Transportes dos Estados Unidos (U.S. Department of Transportation)

DPC – Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha

DPF – Departamento de Polícia Federal

DpRF – Departamento da Receita Federal

DPRF – Departamento de Polícia Rodoviária Federal

DTA – Declaração de Trânsito Aduaneiro

EADI – Estação Aduaneira Interior

EBN – Empresas Brasileira de Navegação

EFC – Estrada de Ferro Carajás

EFVM – Estrada de Ferro Vitória a Minas

EMD – Estado-Maior de Defesa

ETC – Empresa de Transporte de Carga

FAA – Administração Federal de Aviação (Federal Aviation Administration)

FAER – Adicional de Tarifa Portuária

FCA – Ferrovia Centro Atlântica

FERROBAN – Ferrovias Bandeirantes S.A.

FERRONORTE – Ferrovia Norte Brasil

FERROPAR – Ferrovia Paraná S.A.

FHWA – Administração Federal de Estradas de Rodagem (Federal Highway Administration)

FIATA – International Federation of Freight Forwarders Associations – Multimodal Transport Bill of Lading

FMCSA – Administração Federal de Segurança de Transportadoras Comerciais (Federal Motor Carrier Safety Administration)

FRA – Administração Federal Ferroviária (Federal Railroad Administration)

FRANAVE – Companhia de Navegação do São Francisco S.A.

FTA – Administração Federal do Transporte Público (Federal Transit Administration)

FTC – Ferrovia Teresa Cristina

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

GEMON - Geral de Engenharia e Montagens S.A

GERASUL – Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A.

GERIT – Gerência de Riscos de Transportes

GLP – Gás Liquefeito de Petróleo

GMC – Grupo Mercado Comum

GTA – Guia de Trânsito Animal

IAC – Instituto de Aviação Civil

IATA – International Air Transport Association

ICC – Câmara de Comércio Internacional

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

IRB – Brasil Resseguros S/A

ISS – Imposto sobre Serviços

MT – Ministério dos Transportes

MARAD – Administração Marítima (Maritime Administration)

MD – Ministério da Defesa

MERCANTE – Sistema de Controle da Arrecadação do AFRMM

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MF – Ministério da Fazenda

MIC – Manifesto Internacional de Carga Rodoviária

MP – Medida Provisória

MT – Ministério dos Transportes

MTD – Multimodal Transport Documents

MTGA- The Indian Multimodal Transportation of Goods Act

NBR – Norma Brasileira

NHTSA – Administração Nacional de Segurança no Trânsito das Estradas de Rodagem  
(National Highway Traffic Safety Administration)

NOTOC – Notificação ao Comandante

NOVOESTE – Ferrovia Novoeste S/A

NTSB – Conselho de Segurança de Transporte Nacional (National Transportation Safety Board)

OACI – Organização de Aviação Civil

OMI – Organização Marítima Internacional

ONU – Organização das Nações Unidas

OST – Office of the Secretary of Transportation

OTM – Operador de Transporte Multimodal

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBT – Peso bruto total

PBTC – Peso bruto total combinado

PFF – Polícia Ferroviária Federal

PHMSA – Administração das Dutosias e Segurança dos Materiais Perigosos (Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration)

PIS – Programa de Integração Social

PRF – Polícia Rodoviária Federal

RCOTM-C – Responsabilidade Civil do Operador de Transporte Multimodal - Carga

REB – Registro Especial Brasileiro

RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.

RITA – Administração de Programas Especiais e de Pesquisas (Research and Innovative Technology Administration)

RNTRC – Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEC – Secretaria de Estudos e de Cooperação

SELOM – Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SEORI – Secretaria de Organização Institucional

SERAC – Serviços Regionais de Aviação Civil

SESI – Serviço Social da Indústria

SESC – Serviço Social do Comércio

SEST – Serviço Social do Transporte

SIE – Subdepartamento de Infra-Estrutura

SIMPLES - Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

SINIEF – Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais

SLSDC – Junta de Desenvolvimento Marítimo de Saint Lawrence (Saint Lawrence Seaway Development Corporation)

SNT – Sistema Nacional de Trânsito

SOP – Subdepartamento de Operações

SPEAI – Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais

SPL – Subdepartamento de Planejamento

SRF – Secretaria da Receita Federal

STA – Secretaria de Transportes Aquaviários

STB – Conselho de Transporte Terrestre (Surface Transportation Board)

STE – Subdepartamento Técnico (da Polícia Federal)

SUADM – Superintendência de Administração e Recursos Humanos

SUCAR – Superintendência de Serviços de Transporte de Carga  
SUEME – Superintendência de Estudos de Mercado e Regulação Complementar  
SUINF – Superintendência de Exploração da Infra-Estrutura  
SULOG – Superintendência de Logística e Transporte Multimodal  
SUPAS – Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros  
SUPLA – Superintendência de Planejamento de Gestão Financeira  
SUREF – Superintendência de Regulação Econômica e Fiscalização Financeira  
SUSEP – Superintendência de Seguros Privados  
TAC – Transportador Rodoviário Autônomo  
TVV – Terminal de Vila Velha  
UNCITRAL – Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional  
(United Nations Commission on International Trade Law)  
UNCTAD – Organização das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development)

## APRESENTAÇÃO

O rápido desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e a globalização dos mercados vêm provocando grandes mudanças nos mercados regionais e nacionais. Inserido nesse meio, o transporte é um dos fatores essenciais para as atividades econômicas, industriais e de comércio exterior, contribuindo para o crescimento econômico, desenvolvimento da economia e expansão dos países. A busca por um melhor serviço de transporte, que atenda às necessidades logísticas independente das combinações de modos de transporte utilizadas, é um objetivo atual da sociedade. Sendo assim, a implementação do sistema multimodal é uma prioridade para vários países, uma vez que as vantagens competitivas deste sistema são reconhecidas internacionalmente.

Nesse contexto é que se inicia o projeto “Identificação de Entraves Burocráticos e Exigências Legais e Tributárias e Recomendações de Ações de Racionalização para o Desenvolvimento da Multimodalidade no País”, projeto firmado entre a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres e a UnB – Universidade de Brasília, representada pelo ENC/UnB – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília. Esse projeto tem por objetivo a identificação, por entidade e por modo de transporte, dos entraves burocráticos e exigências legais e tributárias nas operações de multimodalidade e a proposição de ações de racionalização que propiciem uma maior agilidade e eficiência ao segmento. Embasado no objeto do projeto citado que se elaborou este relatório, em 3 (três) partes subseqüentes, conforme descrito a seguir.

A primeira parte do relatório busca apresentar o perfil da legislação brasileira associada à tramitação de carga nos modos de transporte e está dividida em cinco seções. A primeira é a introdução onde apresenta os conceitos de Intermodalidade e Multimodalidade, o objetivo do estudo e a metodologia de trabalho. Para as demais fases utilizou-se a metodologia descrita a seguir:

- a) **Identificação dos países onde opera o sistema multimodal.** Uma vez identificados os países, procurou-se realizar um levantamento das vantagens e benefícios que o transporte multimodal tem trazido à economia desses países, assim como conhecer as ações tomadas para a implementação do sistema multimodal.

- b) **Levantamento do estado da arte da legislação brasileira e de outros países onde funciona o sistema multimodal.** A principal fonte de informação para o desenvolvimento desta fase foram os reportes preparados pela Secretaria da UNCTAD.
- c) **Compilação da legislação pertinente.** O levantamento dessa legislação, referente aos diferentes modos de transportes no Brasil é apresentado resumidamente nesta parte do relatório.
- d) **Análise comparativa das legislações pesquisadas.** Esta comparação foi feita especificamente para os convênios internacionais da América Latina de forma sucinta.

A segunda parte tem como objetivo apresentar o quadro das entidades que diretamente e indiretamente estejam ligadas com a operação e o uso dos diferentes modais no país e mapear os macro-processos e inter-relações dessas entidades.

A metodologia utilizada nesta segunda etapa consistiu em três fases:

- a) **Identificação dos agentes econômicos envolvidos em cada processo legal, administrativo, operacional, determinando sua função.** Inicialmente fez-se um levantamento da regulamentação dos diferentes modos de transporte para identificar cada procedimento envolvido na movimentação de carga desde a origem até o destino final. Posteriormente, os principais agentes que participam de cada procedimento foram investigados, identificadas suas funções e competências principais. A partir das definições das competências, elaborou-se uma categorização desses agentes, tal como se apresenta no sétimo capítulo deste relatório.
- b) **Identificação das informações que cada agente precisa para seu controle interno.** Elaborou-se o fluxo físico e documental sobre a movimentação de carga nos diversos modos de transporte existentes no país com base na legislação de transporte. Estes fluxos foram apresentados a vários agentes para apreciação e considerações. Os fluxos apresentados no oitavo capítulo deste relatório são inéditos em sua abordagem e refletem uma soma das diretrizes legais com a experiência dos operadores. Embora no transporte pelos modos ferroviário e aquaviário não tenha-se obtido a apreciação de agentes do setor, os fluxos apresentados refletem o conteúdo disposto na legislação respectiva.
- c) **Entrevistas com os agentes para complementar e aprofundar certos processos.** Esta fase compreendeu o levantamento dos agentes com maior representatividade de cada modo de transporte e a elaboração de um questionário



aplicado pessoalmente aos agentes selecionados na amostra. As entrevistas ocorreram de modo informal, sem seqüência de roteiro proposto no questionário, já que todos os agentes entrevistados optaram por fazer uma exposição da empresa, de seus problemas e dos entraves com outros agentes. Assim, ressalta-se que o retorno foi bastante produtivo e satisfatório.

A partir desse entrelaçar de informações, foram compostos os fluxos de movimentação de cargas e documentos necessários para a realização da atividade no país.

Os fluxos apresentados representam um trabalho inédito e já recebido com bons olhos mesmo por aqueles envolvidos no processo, que pela necessidade, foram receptivos e disponibilizaram todo auxílio possível para conclusão do trabalho.

A terceira parte do relatório objetiva apresentar o diagnóstico dos impedimentos burocráticos e tributários na operação de transporte multimodal de cargas. Para tanto, buscou-se levantar informações pelas entrevistas realizadas com os agentes envolvidos no processo bem como confrontá-las com as disposições legais.

Para uma melhor compreensão, o tema é dividido em quatro seções. Na primeira, (capítulo 10) o tema é introduzido a partir dos contornos da legislação Multimodal no âmbito internacional e sua positivação no direito pátrio. A identificação dos entraves burocráticos é consignada no capítulo 11. No capítulo 12 são apresentadas três representações gráficas sobre o transporte multimodal de cargas onde podem ser identificados os entraves apontados no capítulo anterior. Para finalizar são apresentadas as considerações finais da terceira parte deste relatório no capítulo 13.

A metodologia utilizada nessa terceira etapa foi definida da seguinte maneira:

e) **Identificação das origens da legislação multimodal no ordenamento pátrio.**

Uma vez já identificados os países que utilizam a multimodalidade procurou-se realizar um levantamento das vantagens e benefícios que o transporte multimodal tem trazido à economia, assim como conhecer as ações tomadas para a implementação do sistema multimodal.

f) **Identificação dos entraves burocráticos segundo os modos de transporte.**

Através de estudos comparativos da legislação pertinente ao tema e de entrevistas realizadas com as empresas que atuam no setor, serão apresentadas nesta fase os fluxos referentes à operação de transporte nos diversos modais. A

principal fonte de informação para o desenvolvimento desta fase foram os reportes preparados pela Secretaria da UNCTAD.

- g) **Identificação de sobreposições legais.** O levantamento dessa legislação refere-se aos diferentes modos de transportes no Brasil, apresentado resumidamente nesta parte do relatório.
- h) **Identificação de bi tributação.** A partir das legislações individuais de cada modo de transporte, contraposta com a legislação multimodal, foi realizado o levantamento da incidência de bi tributação.

## **PARTE I – PERFIL DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

## 1. INTRODUÇÃO

Até o começo dos anos 70, os processos produtivos caracterizavam-se por grandes estruturas *fordistas*. A lucratividade das empresas estava associada exclusivamente à exploração de escalas crescentes. Nesta época, é válido lembrar, a economia expandia-se continuamente, logo, possuir grandes estoques não se configurava em um empecilho à lucratividade das empresas. Neste contexto, a administração de materiais e de transportes era exercida pelas áreas de produção, a quem cabia a decisão de compra, enquanto, a distribuição era de responsabilidade das áreas de marketing. Não havia, assim, nenhuma preocupação integrada com a logística. E mais, o transporte era feito pelas próprias empresas produtoras ou por operadores unimodais<sup>1</sup>, contratados diretamente para executarem o transporte de sua produção.

Optar pelo transporte próprio e evitar a lógica multimodal não foi uma casualidade. Como as cargas em geral eram muito específicas, o mais razoável seria que a própria empresa produtora desenvolvesse suas embalagens de acondicionamento, seus veículos e, se possível, suas modalidades para o respectivo transporte. Evitavam-se as combinações de modais ao máximo, já que as transferências, na ausência de equipamentos específicos, tornavam-se custosas (ALBAN, 2002).

Segundo Alban (2002), a dinâmica fordista foi colocada em xeque ao final dos anos 70. Com os choques do petróleo e os subseqüentes aumentos das taxas de juros nos anos 80, os estoques se tornaram muito caros. A economia mundial desacelerou tornando a competição mundial muito mais acirrada. A Figura 1.1 mostra, em termos percentuais, como o PIB mundial foi afetado por este período de crise.

Como em todas as crises a sociedade se apressa em encontrar uma solução, e ela surgiu na filosofia do *toyotismo*, que pode ser sintetizada como novas técnicas de administração da produção. Tais técnicas ampliaram a flexibilidade da gestão empresarial, possibilitando, assim, o desenvolvimento da logística, que foi originalmente, criada com objetivos puramente militares. Com o passar do tempo, o conceito de logística foi ampliado, batendo às portas da atividade empresarial. Hoje, a logística abarca a infraestrutura, o gerenciamento do transporte e a estocagem de mercadorias ao longo das cadeias produtivas. Enfim, a logística amplia e reconfigura conceitos de administração de materiais e transporte (DORNIER *et al.*, 2000).

---

<sup>1</sup> Termo utilizado para o transporte de carga realizado, desde a origem até o destino final, por um único sistema, quer seja rodoviário, aéreo, dutoviário ou aquaviário.



Fonte: Adaptado do IPEA, 2006.

**Figura 1.1: Variação do PIB Mundial**

O objetivo é a redução de custos e, por consequência, de preços. Em suma, já não bastava transportar e armazenar a qualquer preço; era necessário reduzir sistematicamente os custos dos estoques em processo e de produto acabado, transportando lotes cada vez menores com grande velocidade e confiabilidade.

### 1.1. Os Conceitos de Intermodalidade e de Multimodalidade

O transporte por meio de mais de um modo é alvo de várias definições (NAZÁRIO, 2000). Esta divergência está relacionada à diferença entre os termos intermodalidade e multimodalidade. De acordo com o autor, a evolução do transporte por mais de um modo pode ser caracterizada por três fases. A primeira caracteriza-se por um transporte combinado, ou seja, na utilização de mais de um modo com baixa eficiência na transferência. Na segunda fase, observa-se que, inicialmente, o termo intermodalidade é tratado basicamente do ponto de vista operacional, simplesmente como uma junção de diferentes modos de transporte. Este conceito foi apresentado por alguns autores durante a década de 80. Em 1993, na *European Conference of Ministers of Transport*, o conceito de intermodalidade foi definido como:

*“O movimento de bens em uma única unidade de carregamento, que usa sucessivos modos de transporte sem manuseio dos bens na mudança de um modo para outro”.*

No livro americano *Intermodal Freight Transportation* (1995), encontra-se a seguinte definição para o transporte intermodal:

*“Transporte realizado por mais de um modo, caracterizando um serviço porta-a-porta com uma série de operações de transbordo realizadas de forma eficiente e com a responsabilidade de um único prestador de serviços através de documento único. Para o transporte intermodal que utiliza contêiner, a carga permanece no mesmo contêiner por toda a viagem”.*

Esta definição representa a terceira fase da evolução do conceito de intermodalidade. Entretanto, no Brasil, o Ministério dos Transportes definiu essa terceira fase como transporte multimodal, seguindo a linha européia (NAZÁRIO, 2000).

A definição utilizada pela lei brasileira é baseada na Convenção de 1980 sobre Transporte Multimodal, que se define como:

*“O transporte de mercadorias pelo menos por dois modos de transportes diferentes baseado no contrato multimodal de transporte, desde um local em um país de onde a carga é enviada sobre a responsabilidade do operador de transporte multimodal para um lugar designado para entrega situado em um país diferente. As operações de coleta e entrega de mercadoria utilizando o contrato de transporte unimodal, como definido no contrato, não deverá ser considerado transporte multimodal internacional.”*

## **1.2. Logística e Transporte Multimodal/Intermodal**

A globalização dos mercados e o rápido desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, observados nas últimas décadas, vêm afetando profundamente os mercados regionais e nacionais, principalmente naqueles que se adequaram à economia de mercado. Dentro deste contexto, o transporte atua como um dos fatores essenciais para a atividade econômica, industrial e de comércio exterior, coadjuvando o crescimento econômico e contribuindo com o desenvolvimento da economia e expansão dos países.

Um dos fatores determinantes para o desenvolvimento do comércio internacional é a redução ou eliminação das impedâncias ao intercâmbio, comercial a partir dos progressos institucionais e tecnológicos verificados nos meios de transporte, armazenagem e comunicações.

A diversificação, a especialização e a integração de mercados, assim como o potencial e o impacto de padrões emergentes da globalização nas regiões, têm agregado uma nova dimensão ao transporte de bens e mercadorias, afetando a estrutura e operação da indústria de transporte como um todo. Assim, dentro dos princípios do mercado global,

tem havido profundas mudanças nos sistemas de suprimento, produção, distribuição e marketing, sendo estes reconhecidos como motores cruciais da competitividade para a indústria e o comércio.

Na medida em que as empresas se expandem além das fronteiras de seu país, os conceitos de administração integrada da logística e análise de trocas compensatórias de custos totais tornam-se mais complexos e difíceis de administrar, neste contexto a multimodalidade do transporte vem ajudar a formar um problema de custo e operação. As vantagens obtidas tradicionalmente, pela proximidade de fontes de recursos naturais e pela mão-de-obra barata, perderam espaço quando confrontadas com os requisitos cada vez mais restritos dos mercados consumidores. Dessa forma, passaram a ser mais determinantes os aspectos relacionados à qualidade dos insumos e produtos, prazos de entrega<sup>2</sup>, assistência técnica e inovações. A orientação dos processos produtivos, buscando atender a esses requisitos dos mercados consumidores, tem feito com que a eficiência do sistema logístico se torne uma condição básica para a competitividade de todos os setores da economia.

A criação de pactos de comércio regional e de associações tem convertido o mercado internacional em um fator crítico para a economia de muitos países. Devido a que a maioria desses pactos e/ou acordos tem como um de seus objetivos o livre mercado entre os países membros, permitindo assim, a livre movimentação de pessoas, mercadorias e/ou bens de um lugar a outro. No entanto, para viabilizar essa mobilidade e acessibilidade, é necessário um adequado e robusto sistema de transporte regional, nacional e internacional; o que pode ser atingido somente com a harmonização de normas técnicas entre os países vizinhos, levando em conta as ponderações de cada país para priorizar e coordenar seus planos e programas de transporte, no qual o sistema multimodal desempenha um papel importante.

O valor agregado pelo transporte é função do grau de integração do sistema de transporte com outras funções logísticas. Sendo assim, qualquer modo de transporte contribui com o aumento do valor agregado quando as operações se realizam em um sistema multimodal bem estruturado.

Ao tratarmos de ineficiências e de externalidades dos sistemas de transporte, quer seja unimodal, intermodal ou multimodal, o principal problema que sempre se observa é com

---

<sup>2</sup> O estudo desenvolvido pela Fundação Getulio Vargas em 1999 intitulado: "Estudo sobre a Competitividade Global da Empresa Brasileira na Dimensão Tempo" demonstrou que a dimensão tempo é um dos mais importantes parâmetros para a competitividade, pois condiciona o prazo de entrega do produto ao cliente. O estudo demonstrou ainda que o prazo de entrega tem impacto sobre o custo, pois significa necessidade de carregar estoques por mais tempo.

relação à disponibilidade de facilidades de gestão e operação de transporte e serviços. Os congestionamentos, os acidentes e a perda de conexão tornam menos eficiente o sistema completo. Assim, a principal preocupação das organizações privadas e públicas centra-se na obtenção de recursos para investir em infra-estrutura. No entanto, na avaliação de um sistema como um todo, não pode se perder a visão sistêmica do problema, acreditando que ao melhorar um elemento do sistema, aumenta-se sua eficiência de forma global. Existe um reconhecimento generalizado de que a implementação de novas tecnologias, de estruturas regulatórias e institucionais, de práticas administrativas e operacionais, no setor transportes, proporciona margens fundamentais em termos de competitividade.

Internacionalmente, a organização da indústria de serviços de transportes já se alterou de forma profunda, no sentido de aumentar a eficiência de suas interfaces operacionais, principalmente através da fusão de empresas e da integração de operadores, e por intermédio de alianças estratégicas. A tendência mundial é que empresas ferroviárias, portuárias, aéreas, rodoviárias e de navegação estão abandonando suas características operacionais tradicionais para se integrarem a sistemas de prestação de serviços multimodais, com uso intensivo dos meios modernos de comunicação (CASTRO e LAMY, 1996).

Essas mudanças, contudo, somente estão acontecendo pela eliminação de uma série de restrições regulatórias à fusão de empresas de transporte, de modos diferentes, e à livre competição por novos mercados, possibilitando uma redefinição dos serviços de acordo com os melhores interesses dos usuários. A redução dos custos de transação<sup>3</sup>, por meio da prestação de um adequado e eficiente sistema de transporte multimodal, torna-se prioritário nas políticas e estratégias de comercialização e distribuição física nacional e internacional de produtos.

### **1.3. Vantagens da Multimodalidade**

A sociedade almeja obter um melhor serviço de transporte, que atenda às suas necessidades logísticas, não se importando com as combinações dos modos de transporte que serão utilizadas para movimentar os produtos nas cadeias de suprimentos ou nos canais de produção-distribuição. Atualmente, a implementação do sistema multimodal, sob uma abordagem logística, é uma prioridade para muitos países (DOT, 1996) já que existe um reconhecimento dos benefícios e vantagens competitivas que se

---

<sup>3</sup> Custos de transação são custos que os agentes econômicos enfrentam todas as vezes que recorrem ao mercado, ou seja, são custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato.



obtem desse sistema. Portanto, considerando o regime de responsabilidade que é inerente ao sistema, o transporte multimodal constitui uma alternativa institucional ao embarcador que, além da logística, culmina na promoção de uma maior segurança às relações comerciais internacionais.

Para o produtor, exportador e/ou embarcador é difícil se dedicar, ao mesmo tempo, à sua atividade econômica e ao gerenciamento dos diferentes modos de transporte que utilizará na movimentação de seus produtos, desde a origem até o destino final, assim como salvaguardar-se contra eventuais danos, acerca dos diferentes regimes de responsabilidade particular de cada modo de transporte e das normas internacionais ou supranacionais. Nestas operações, freqüentemente, estão envolvidos outros aspectos jurídicos operacionais: medidas *antidumping* e questões tributárias, que nem sempre são do conhecimento do exportador, bem como matérias de responsabilidade extracontratual – notadamente danos a terceiros e ao meio ambiente – (FRADERA e LEHMEN, 2003).

Diante das razões expostas, o regime de responsabilidade unificada, característico do transporte multimodal, revela-se como uma alternativa interessante ao exportador e, em última análise, à segurança e ao incremento das operações de comércio internacional.

A presença do Operador de Transporte Multimodal (OTM)<sup>4</sup> que, ao emitir um único documento, assume a responsabilidade “porta a porta” da carga, configura um facilitador do transporte que contribui para agilizar a distribuição da carga e reduzir os custos. Situação que necessariamente obriga a que o OTM seja um empresário com credibilidade no mercado, a fim de evitar riscos.

Atualmente, o transitário (*freight forwarder*) que deseje investir em transporte multimodal, deverá assumir gestões e satisfazer necessidades de logísticas cada vez mais sofisticadas. Em um futuro imediato, quanto mais se expandirem as operações de transporte multimodal, mais se difundirá o uso do documento único de “porta a porta” ou conhecimento de transporte multimodal de cargas (CTMC), empregando-se com maior freqüência *Incoterms (International Commercial Terms)*<sup>5</sup> estreitamente vinculados com a referida prestação de serviços.

---

<sup>4</sup> O Operador de Transporte Multimodal (OTM) é definido na Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998.

<sup>5</sup> Termos comerciais internacionais, estabelecidos pela Câmara Internacional de Comércio, envolvendo treze definições que padronizam a linguagem usada no mercado de exportação e importação (BRANCO E NETO, 2005). “Os *INCOTERMS* tratam do momento da transmissão do risco em havendo perda ou deterioração das mercadorias, indicando também o lugar da entrega destas mercadorias, à obrigação de contratar seguros, de contratar transporte, ao pagamento deste

Em economias mais desenvolvidas onde a multimodalidade se encontra em estágio mais avançado, a atividade do OTM tem proporcionado diversas outras vantagens. Entre elas, podem-se citar:

- ✓ maior poder de negociação junto aos prestadores de serviços de transporte devido a ganhos de escala;
- ✓ fretes e tarifas mais competitivas;
- ✓ manipulação e movimentação mais rápida e segura das cargas, inclusive nas operações de transbordo;
- ✓ melhor rastreabilidade das informações em todas as etapas do processo;
- ✓ redução de custos com financiamento de estoques e armazenagem;
- ✓ soluções logísticas mais eficientes para empresas de pequeno e médio porte;
- ✓ melhoria na qualidade dos serviços prestados, entre outras.

A rigor, a implementação da multimodalidade em uma região traz como consequência uma série de vantagens para sua economia. Dentre essas podem ser destacadas:

- a) Diminuição do custo de transporte da carga. A combinação eficiente e econômica de dois ou mais modos de transporte na movimentação de grande volume de carga em longas distâncias tende a reduzir os custos de transporte de carga.
- b) Melhor eficiência da infra-estrutura de transporte existente. A utilização de modos de transportes inerentes às características da região e às suas potencialidades econômicas permite otimizar a infra-estrutura de transporte e promover o desenvolvimento social e econômico da região.
- c) Aumento da eficiência e da produtividade da economia nacional. A aplicação eficiente da multimodalidade impacta nos preços finais dos produtos, elevando a renda do consumidor final no mercado interno e a competitividade dos produtos nacionais no mercado externo.
- d) Benefícios dos investimentos públicos e privados na infra-estrutura. Canaliza e orienta melhor a aplicação dos recursos e dinamiza as parcerias públicas e privadas.
- e) Além dessas, poderá ocorrer uma diminuição das externalidades, impactos ambientais, volume de tráfego nas rodovias, sobrepeso e acidentes, em função da utilização racional dos diferentes modos de transporte.

---

transporte, bem como ao pagamento da carga e descarga das mercadorias. Referem-se, ainda, às questões relativas aos impostos de importação e exportação, a quem compete providenciar os trâmites legais e a quem cabe a obrigação do pagamento dos impostos" (FONSECA, 2003).

#### **1.4. Multimodalidade – experiências nacional e internacional**

A obtenção de uma utilização eficiente dos sistemas de transporte deve priorizar a coordenação de ações para harmonizar as políticas e normas que regem os diferentes modos de transporte, compatibilizar seus níveis de qualidade técnica, reduzir os custos das transações para garantir assim a segurança e a rapidez de um transporte econômico. A regulamentação deve abarcar os processos de intercâmbios nacional e internacional de bens e mercadorias, introduzindo facilidades para o cruzamento das barreiras alfandegárias, melhorando assim a rede dos fluxos de produtos e bens entre parceiros do comércio.

Com o intuito de atingir esses objetivos, muitos grupos, em nível nacional e internacional, têm se organizado e tomado a iniciativa em desenvolver estudos que lhes permitam diagnosticar os principais impedimentos do transporte multimodal bem como definir estratégias que incentivem a utilização desse sistema de transporte. Dentre os principais estudos pesquisados, destaca-se o desenvolvido pela Secretaria da UNCTAD, apresentado no item 2.5 deste relatório.

A intermodalidade e a multimodalidade são atualmente objetivos importantes em muitos países da OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) incluindo a União Européia. Em muitos países europeus, a necessidade de um transporte intermodal é fortemente sustentada devido às preocupações ambientais, ganhos de eficiência e de benefícios obtidos pela coordenação dos modos para atender os crescentes fluxos de transporte.

Nos Estados Unidos, bem como na União Européia, as opções de transporte intermodal encontram-se desenvolvidas. Isto se deve ao ambiente pró ativo das entidades públicas e privadas em prol de uma integração eficiente das modalidades de transporte.

Em relação aos regulamentos e regras que regem especificamente o transporte no âmbito do Mercosul, as tentativas de facilitação dos transportes restringem-se a alguns aspectos burocráticos relativos a controles de fronteira. Permanece em pleno efeito uma ampla gama de restrições ao transporte de mercadorias, tais como reservas de mercado e diferenças de regulamentos técnicos, que oneram os custos logísticos do comércio. Não obstante, o mercado sul-americano tem crescido rapidamente, aproximando-se ao da União Européia, que é tradicionalmente o segundo parceiro comercial do Brasil, após os Estados Unidos. O desenvolvimento de um sistema de transportes compatível com esse mercado é indispensável para a manutenção da competitividade das economias

participantes e para garantir a continuidade dessas relações de comércio. O desafio, entretanto, não é novo. A União Européia, entre outros blocos econômicos, por exemplo, já acumulou ampla experiência nesse domínio nos seus 30 anos de existência.

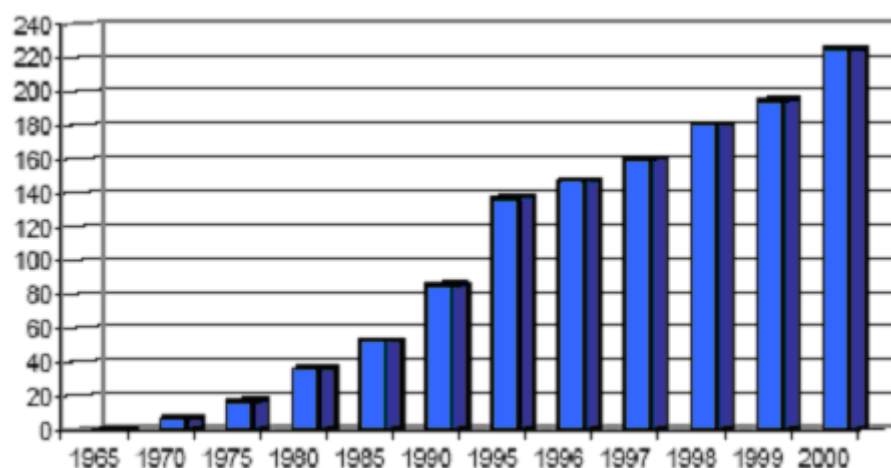
No caso do Brasil, vários grupos formados por entidades privadas e governamentais, incluindo o setor transportes, têm realizado alguns trabalhos para diagnosticar os principais problemas na área de logística. Entre os mais completos cita-se o publicado pela AEB – Associação de Comércio Exterior do Brasil, em julho de 2005, “Entraves na Área de Logística”. Nesse trabalho é realizada uma classificação dos problemas por modo de transporte e são apresentadas as providências adotadas (e a serem adotadas) para solucioná-los, além de detalhar o estágio atual de cada pleito encaminhado aos organismos competentes.

### **1.5. Padronização do Acondicionamento da Carga**

Em busca de um sistema de transporte de cargas mais eficaz e, conseqüentemente, de redução de custos associados ao transporte, desenvolveu-se o conceito de unitização das cargas. A unitização tem como princípio a reunião de vários volumes menores em um único maior, para facilitar a movimentação, armazenagem e o transporte. Desta forma, obteve-se uma unidade de transferência compacta, independente do meio que esteja sendo utilizado, tornando possível a mecanização das operações de transbordo e o controle computadorizado de cargas com grande precisão (FRADERA, 2003). Inicialmente, a “paletização” foi a tecnologia utilizada no processo de unitização das cargas, e a partir dos anos 60, com a evolução tecnológica, passou-se a utilizar a “containerização”.

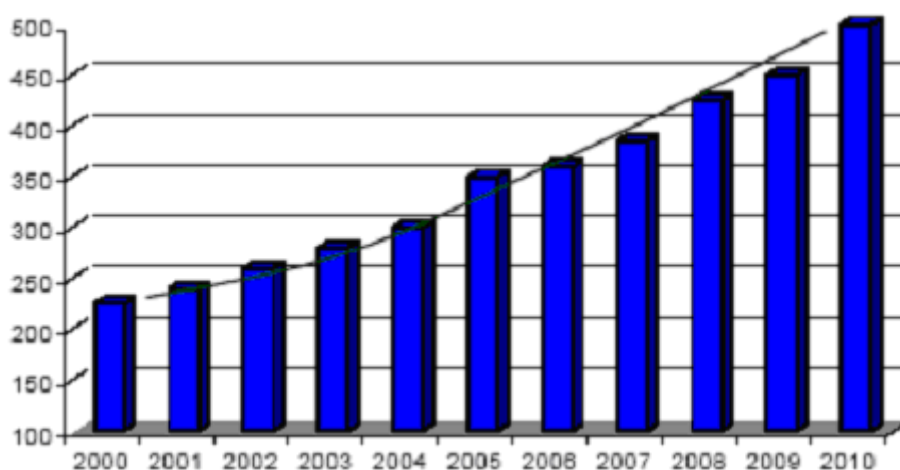
Para atingir os objetivos da logística, durante a década de 80, foi necessário aperfeiçoar essa idéia surgida nos anos 60. Aprimorou-se e adotou-se o contêiner como forma padrão de acondicionamento da carga geral. A grande vantagem do contêiner é que pode transportar uma vasta gama de carga, desde matéria-prima até produtos eletro-eletrônicos. O contêiner, portanto, padroniza a carga de forma geral, possibilitando inúmeros desenvolvimentos tecnológicos, logísticos, organizacionais e empresariais.

A utilização do contêiner cresceu rapidamente, como pode se observar na Figura 1.2, de praticamente zero em 1965 a 225,3 milhões de movimentos em 2000. Prevendo-se que chegará ao redor dos 500 milhões de movimentos no ano 2010, como mostra a Figura 1.3, esse crescimento representa uma taxa anual de 9% (UNCTAD, 2003).



Fonte: UNCTAD (2003).

**Figura 1.2: Evolução da movimentação de contêineres no mundo**



Fonte: UNCTAD (2003).

**Figura 1.3: Previsão da movimentação de contêineres no mundo**

Com a padronização do acondicionamento da carga, tornou-se possível o desenvolvimento de equipamentos específicos para movimentar as mercadorias em alta velocidade. O mesmo aconteceu com os modos de transportes, onde carretas, vagões e navios foram especializados e ampliados com vistas ao transporte exclusivo de contêineres.

As operações de transporte multimodal cresceram rapidamente nos últimos vinte anos pelo uso massificado dos contêineres, esperando-se sua consolidação nos próximos anos, com uma maior presença de *megacarriers* e operadores de transporte associados em alianças, consórcios ou *pools*. Também, dos operadores de transporte multimodal que exploram navios porta-contêiner de quarta e quinta geração – somados os navios

denominados Coloso<sup>6</sup> – e que gerenciam economias de escala dando retorno em benefícios dos usuários.

Com estas inovações tecnológicas, não tinha mais sentido o transporte de carga ficar sob a responsabilidade exclusiva do produtor. Assim, a flexibilização proporcionada pela nova forma de acondicionamento da carga propiciou a delegação do serviço a operadores logísticos especializados. A partir do surgimento da containerização, que universalizou os equipamentos, os riscos e os custos de transação caíram, transformando a terceirização na melhor opção de realização e gerenciamento dos serviços. Isto se explica, pois enquanto os equipamentos eram específicos por tipo de carga, os riscos e os custos de transação eram muito elevados para viabilizá-la.

Os terceirizados não eram obrigados a operar em rotas predominantemente unimodais. Por meio dos novos equipamentos que possibilitaram a rápida e eficiente transferência intermodal, os operadores tornaram-se, naturalmente, intermodais. Não foi por acaso que os anos 80 e 90 ficaram marcados mundialmente pelo desenvolvimento de inúmeros terminais de interconexão (ALBAN, 2002).

Fleury e Ribeiro (2001) assinalam que toda essa dinâmica fomentou o desenvolvimento de grandes operadores logísticos, que assumiram, a baixo custo, o transporte e a integridade da carga por todo o sistema. Isto levou a uma intensa revolução tecnológico-empresarial, que resultou em uma redução de custos, além de engendrar a moderna logística multimodal. Todo esse processo se deu no auge dos anos 80, década considerada perdida para a economia brasileira (Tabela 1.1).

**Tabela 1.1: Taxa de crescimento do PIB real no Brasil, 1961-2000.**

1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000
6,17%	8,63%	1,57%	2,65%

Fonte: Banco Central do Brasil (janeiro de 2006).

## **1.6. Objetivo do Estudo**

Com o propósito de promover o transporte multimodal, a ANTT, em especial, a SULOG, constituiu um grupo de trabalho com outras agências de transporte. No entanto, devido à complexidade do assunto e à grande quantidade de exigências envolvendo as agências reguladoras, os Ministérios da Fazenda, Agricultura, Saúde, Exército, Marinha e

---

<sup>6</sup> Os navios “Coloso” têm uma capacidade de 8.000 TEUS com projetos para 10.000 TEUS, com comprimento de 335 metros e largura de 46 metros. Atualmente estão navegando em rota leste-oeste os navios Pos Panamax e Over Panamax de 6.000 TEUS.

Aeronáutica, os Estados e Municípios, sugeriu-se a realização de um Convênio de Cooperação Técnica com a Universidade de Brasília para a realização do estudo em questão.

O Convênio assinado entre a ANTT e a Universidade de Brasília tem como objetivo a identificação, por entidade, por modo de transporte, dos entraves burocráticos e exigências legais e tributárias nas operações de multimodalidade e a proposição de ações de racionalização, que propiciem uma maior agilidade e eficiência ao segmento.

Para alcançar o objetivo principal foram definidas as etapas de realização do estudo, a saber:

- 1) Análise, comentada e comparada, da legislação brasileira (incluindo questões tributárias) com outros países onde funciona o sistema multimodal.
- 2) Entrevistas com entidades que, direta ou indiretamente estejam envolvidas com a operação, uso ou regulação dos diferentes modais no país.
- 3) Identificação dos principais entraves burocráticos e tributários para a utilização de mais de um modal no Brasil.
- 4) Identificação de possíveis ações de melhoria das questões burocráticas, capazes de conferir agilidade e eficiência ao desenvolvimento do transporte multimodal nos fluxos brasileiros de movimentação interna, e nos pontos de interseção entre a burocracia interna e as operações de exportação e importação. (ação não realizada)
- 5) Elaboração do Relatório Final.

De acordo com o plano de trabalho firmado entre a ANTT e a UnB, foram previstos 8 meses para consecução do estudo, com entrega de 4 relatórios parciais, a realização de um Fórum de discussão sobre as interfaces dos transportes terrestres com as demais modalidades de transportes e o relatório final contendo uma síntese do trabalho de pesquisa e as recomendações de um plano de integração dos modos de transporte. Porém, durante a realização do item 2 surgiram situações inesperadas como a disponibilidade dos entrevistados para agendamento dos encontros. Isso dificultou a programação dos deslocamentos dos entrevistadores e demandou mais tempo do que o previsto, provocando atraso no cronograma do plano de trabalho. Considerando que o convênio não pode ser prorrogado, deu-se o mesmo como encerrado sem a realização do item 4.

## **2. ESTADO DA ARTE DA LEGISLAÇÃO DO TRANSPORTE MULTIMODAL EM ALGUNS PAÍSES**

A movimentação de produtos entre países impôs a necessidade de se estabelecer uma legislação internacional com regulamentos de natureza multinacional, que abarcasse a jurisdição do maior número possível de países e atendesse às necessidades dos dois principais atores que intervêm nas operações de transporte internacional de carga, os transportadores e os usuários. Essas necessidades também se estenderam à movimentação interna de produtos dentro de cada país.

Nos anos noventa, com a participação ativa de organizações internacionais privadas, governamentais, não-governamentais e inter-governamentais, representando interesses dos transportadores, usuários e governos, vem sendo realizada uma série de convenções com o intuito de elaborar tratados e convênios que regulamentam e disciplinam os diferentes modos de transporte. Existem organizações responsáveis por promover e prestar assessoria técnica na elaboração de tratados e convênios para cada modo de transporte, dentre elas destaca-se a UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) – Organização das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento.

Estas organizações procuram harmonizar as várias legislações nacionais no campo dos transportes, assim como fornecer assessoria técnica e legal na elaboração de tratados e convênios buscando como garantir a aplicação eficaz dos regulamentos internacionais por parte das autoridades regionais e nacionais. A maioria destas organizações faz parte do sistema das Nações Unidas e seu papel principal tem sido trabalhar na regulamentação de cada modo de transporte; supervisionar ratificações, adesões e acessos aos acordos internacionais; atuar como depositária de tratados, entre outros.

No caso do transporte rodoviário e ferroviário, a secretaria Geral das Nações Unidas atua como depositária de vários tratados multilaterais, muitos deles concluídos sob os auspícios da secretaria. Ressalta-se que estes dois modos de transporte não estão sob a responsabilidade de uma única organização. Existem várias comissões econômicas e sociais regionais<sup>7</sup> que têm trabalhado na regulamentação do transporte terrestre. Com a formação dos novos blocos econômicos no mundo, têm surgido novas comissões com o propósito de harmonizar as regulamentações nacionais destes dois modos de transporte entre os diferentes países membros, de forma a dar fluidez à movimentação de carga. No

---

<sup>7</sup> As principais comissões são: CESAP (Comissão Econômica e Social da Ásia e Pacífico); CEPAL (Comissão Econômica da América Latina e do Caribe); CEA (Comissão Econômica da África); CESA (Comissão Econômica da Ásia Ocidental) e CEPE (Comissão Econômica da Europa).



caso do transporte ferroviário, a organização não-governamental mais conhecida que tem trabalhado com esse propósito na Europa é a OCTI (*Office Central des Transports Internationaux par Chemin de Fer*) – Escritório Central para o Transporte Ferroviário Internacional, com sede em Berna.

No caso do transporte marítimo, a UNCTAD e a OMI (Organização Marítima Internacional) são as organizações responsáveis pela regulamentação desse modo, cada uma exercendo atividades nas suas áreas específicas.

No caso do transporte aéreo, o secretário Geral da OACI (Organização de Aviação Civil Internacional) é o depositário dos tratados internacionais.

Com relação ao transporte multimodal, a UNCTAD é a organização responsável pela supervisão de ratificações, adesões e acesso ao Convênio Internacional de Transporte Multimodal.

As convenções, regras e protocolos relativos ao modo marítimo subsidiaram a redação da legislação inerente a outros modos de transporte, como também a do transporte multimodal, definido oficialmente em 1980 pelo Convênio Internacional das Nações Unidas para o Transporte Multimodal de Mercadorias. Frise-se que inexistiu uma legislação de âmbito mundial sobre o transporte multimodal, porém alguns blocos econômicos estabeleceram legislações para o comércio intra-regional.

## **2.1. Tratados Multilaterais e Convênios sobre o Transporte Marítimo**

A legislação internacional para o transporte marítimo de carga iniciou-se com a Convenção Internacional para a Unificação de Normas Legais relativa à Carta de Porte, conhecida como Regras de Haia (1924), seguida das Regras de Visby de 1968 (Protocolo que emendava a Convenção de 1924) e o Protocolo dos Direitos Especiais de Saque (DES) de 1979, que modificava as Regras de Visby. Com os escritos dessas três convenções estruturou-se o primeiro instrumento legal que regulamentava o transporte marítimo. Os outros dois instrumentos legais foram os desenvolvidos na Convenção sobre um Código de Conduta para Conferências de Linha (1974) e na Convenção sobre Transporte de Bens por Mar, conhecida como as Regras de Hamburgo (1978), elaborada pela UNCTAD.

O convênio de Haia estabeleceu um conjunto de regras para o transporte marítimo. As nações que a ratificaram elaboraram estatutos internos para inserir estas normas na sua própria legislação nacional, tornando-se, assim, lei em todos os principais países

marítimos. As principais regras estabelecidas nesta convenção referem-se às responsabilidades e obrigações do transportador, assim como de seus direitos e imunidades. Essas responsabilidades e obrigações estão relacionadas ao transporte de bens, condições de navegação e operação do navio e emissão do conhecimento de embarque.

As regras estabelecidas na Convenção de Visby procuraram proteger o transportador marítimo. Assim, o principal artigo modificado das Regras de Haia foi o relacionado aos limites de responsabilidade. Neste artigo, o transportador é isento de responsabilidade por perdas e danos, quando a natureza e o valor da mercadoria estiverem anotados de forma errada no B/L (Bill of Lading) – Conhecimento de Embarque. O Protocolo das Regras de Visby modificaram as Regras de Haia também, quanto aos limites de responsabilidade.

O Código de Conduta das Conferências Marítimas definiu conceitos importantes para sua aplicação, e suas principais regras estão relacionadas ao: a) estabelecimento da porcentagem de participação no tráfego marítimo das companhias do país exportador/importador e de um terceiro país; b) auto policiamento, ou seja, a cooperação que deve existir entre os diferentes atores, para combater maus procedimentos e transgressões entre as companhias de navegação e as conferências com expedidores e organizações de expedidores; c) acordos de lealdade (relacionados aos expedidores leais); d) acesso às informações de tarifas e condições e/ou regulamentos relacionados aos expedidores, conselhos de usuários e outras partes envolvidas, a um custo razoável; e) mecanismos de consulta entre conferências, organizações de expedidores (conselhos de usuários) e autoridades competentes sobre assuntos de interesse mútuo; f) tarifas de frete; e g) sobretaxas.

O último instrumento legal do transporte marítimo, conhecido como Regras de Hamburgo, que veio substituir as Regras de Haia, redefiniu uma série de termos dentro dos alinhamentos que nortearam a Convenção e agregou outros parâmetros, tais como: transportador efetivo e consignatário. Dentro do conceito de mercadoria incluíram-se animais vivos e a consolidação de bens em contêineres, *pallets* ou dispositivo similar. As resoluções definidas nesta convenção possuem como característica principal o estabelecimento do princípio de presunção da culpa do transportador marítimo.

## **2.2. Tratados Multilaterais e Convênios sobre o Transporte Rodoviário**

O transporte rodoviário internacional é regido pelo convênio conhecido como Regras

CMR (*Convention sur le Transport des Marchandises par Route*) – Convenção sobre Transporte de Mercadoria por Rodovia – assinado em Genebra em 1956 e pelo Protocolo de Genebra emitido em 1978. A organização responsável por esta convenção foi a CEPE. No entanto, esta regulamentação abrange apenas os países europeus. Os países da América Latina, Ásia e África Oriental têm outros convênios de alcance limitado.

As Regras CMR estabeleceram a primeira regulamentação relacionada ao transporte terrestre internacional, sendo seus alcances bem amplos. Os principais artigos definem: a) alcance e aplicação do contrato de transporte; b) documento do contrato de transporte; e c) termo de responsabilidade relacionado ao transportador, a demora, o montante da indenização, entre outros. A emenda mais importante do Protocolo de Genebra foi a relacionada à responsabilidade do transportador.

O ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), formada pelos países de Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, criou o ATIT (Acordo sobre o Transporte Internacional Terrestre), assinado em Montevideu em 1990. Este acordo tem como objetivo a adoção de uma norma jurídica única refletindo os princípios essenciais acordados por esses Governos contribuindo para uma efetiva interligação entre eles.

A Comunidade Andina (CAN) – formada pelos países de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela – possui instrumentos aduaneiros que facilitam as transações comerciais dos países membros, tais como: Nomenclatura Comum Andina, Normas sobre Tarifas Aduaneiras, Declaração Andina de Tarifas, Trânsito Aduaneiro Internacional e Assistência Mútua e Cooperação entre as Administrações dos Países Membros da Comunidade Andina.

### **2.3. Tratados Multilaterais e Convênios sobre o Transporte Ferroviário**

O primeiro tratado internacional realizado sobre transportes foi o Convênio Internacional para o Transporte de Mercadorias por Estrada de Ferro (*Convention Internationale pour le Transport des Marchandises par Chemin de Fer*) assinado em 1914. As normas estabelecidas nessa Convenção ficaram conhecidas como Regras CIM e seu principal objetivo era fornecer um conjunto de normas para o transporte ferroviário na Europa. Mais tarde sofreu uma série de revisões até se obter um novo documento em 1980, o chamado COTIF (*Convention Relative aux Transports Internationaux Ferroviaires*) -- Convênio Internacional sobre Transporte de Mercadorias por Ferrovia, vigente desde 1985. No caso da América Latina existe o Convênio MULTILAF – Acordo Heptagonal para Regular o Transporte Ferroviário Internacional na Argentina, Bolívia, Brasil,

Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. No entanto, tanto na América Latina como na Ásia e na África existem apenas algumas disposições jurídicas de alcance limitado, faltando ainda mecanismos legais de caráter multilateral de maior abrangência.

#### **2.4. Tratados Multilaterais e Convênios sobre o Transporte Aéreo**

As primeiras regras para a solução de conflitos no transporte aéreo internacional foram estabelecidas em 1929, na Convenção para a Unificação de algumas Normas relacionadas ao Transporte Aéreo Internacional, e ficaram conhecidas como as Regras de Varsóvia ou Convênio de Varsóvia. Atualmente, o transporte aéreo internacional é regido por um conjunto de regulamentos que fazem parte do chamado Sistema de Varsóvia. Este sistema é composto pelo Convênio de Varsóvia, que é a base fundamental do sistema, o Protocolo de Haia (1955), o Convênio Suplementar de Guadalajara (1961), o Protocolo da Cidade de Guatemala referente ao transporte de carga (1971) e o Protocolo de Montreal (1975).

O Convênio de Varsóvia estabeleceu: a) alcance e definição do transporte internacional aéreo; b) carta de porte aéreo AWB (*Air Waybill*); c) responsabilidade; d) reclamações e ações; e, e) transporte combinado (quando parte do trajeto for efetuado por outro modo de transporte). No Protocolo de Haia foram alterados vários artigos da Convenção anterior, dentre eles, o conteúdo do AWB e as reclamações e ações no que se refere ao aviso de danos e atrasos; e se introduziu o AWB negociável. O objetivo do Convênio Suplementar de Guadalajara foi ampliar a aplicação das disposições do Convênio de Varsóvia, já emendado com o Protocolo de Haia, de forma a abranger também o transportador efetivo<sup>8</sup>.

#### **2.5. Tratados Multilaterais e Convênios sobre o Transporte Multimodal**

O transporte multimodal foi definido oficialmente em 1980 pelo Convênio Internacional das Nações Unidas para o Transporte Multimodal de Mercadorias realizado em Genebra, sob os auspícios das Nações Unidas, com a participação direta da UNCTAD, constituindo-se, dessa forma, no primeiro conjunto de normas legais de cobertura internacional que regulamenta o transporte multimodal.

A Convenção foi parte de um interessante esforço de elaboração normativa, realizado pela UNCTAD, com o intuito de alcançar a ensejada uniformidade no transporte

---

<sup>8</sup> A nova operação define que uma das partes entra no contrato de transporte com os passageiros ou expedidores e a outra executa o transporte efetivo sem estabelecer vínculo contratual direto com o passageiro ou com o expedidor.

internacional de mercadorias. A Convenção de Genebra de 1980 estabeleceu critérios semelhantes aos das Regras de Hamburgo com relação à responsabilidade do transportador marítimo<sup>9</sup>. Em função disso, não foi bem aceita, portanto, até o presente momento, não foi ratificada por um número suficiente de países para permitir sua entrada em vigor. Em face desse insucesso foram elaboradas as Regras UNCTAD/ICC (Câmara de Comércio Internacional) sobre Documentos de Transporte Multimodal.

Para subsidiar a elaboração dessas regras, a secretaria da UNCTAD enviou um questionário a todos os governos e indústrias, bem como a organizações inter governamentais, organizações não-governamentais e a vários peritos no assunto.

Como resultado, a secretaria recebeu 109 questionários preenchidos, incluindo 60 de governos, tanto de países desenvolvidos como de países em desenvolvimento, e 49 de representantes da indústria, entre outros. As respostas recebidas dos representantes industriais incluem as visões de operadores de serviços de transporte (marítimo, rodoviário e ferroviário), de provedores de serviços de logística e de operadores dos terminais, de seguradores em geral e de seguradores de carga, assim como de expedidores e de usuários de serviços de transporte.

As regras da UNCTAD contêm definição dos termos, aplicação, responsabilidades, obrigações, limitações de responsabilidades do OTM, responsabilidades do consignado, relato das perdas, danos ou atraso na entrega da carga e aplicabilidade das regras aos prepostos do OTM. Vale destacar que as regras sobre os prepostos do OTM é um diferencial desse documento em relação à Convenção de Genebra de 1980.

A falta de sucesso das tentativas anteriores levou a UNCITRAL (*The United Nations Commission on International Trade Law*), em sua vigésima nona sessão (realizada em 1996), a reconhecer que “as leis nacionais e convenções internacionais existentes (em matéria de transportes) tinham deixado significativas lacunas com relação a vários assuntos” e que essas lacunas “constituem-se num obstáculo à livre circulação de bens e aumentam o custo das transações”. Assim, em resposta a tal reconhecimento por parte da UNCITRAL, em 1998 o CMI – Comitê Marítimo Internacional – começou a trabalhar em uma proposta de solução para o problema do transporte multimodal internacional (FRADERA, 2003). Finalizado em 2001, o documento abordou, sinteticamente, os seguintes pontos:

---

<sup>9</sup> A UNCTAD, entre outros convênios internacionais, também participou na elaboração do Convênio das Nações Unidas sobre o Transporte Marítimo de Mercadorias de 1978, conhecido como as regras de Hamburgo.

- a) prover regras uniformes em áreas atualmente não cobertas por um regime internacional;
- b) estabelecer um novo regime de responsabilidade do transportador;
- c) cobrir a totalidade dos segmentos do transporte;
- d) cobrir não apenas contratos evidenciados por documentos tradicionais, mas também aqueles celebrados eletronicamente.

Mesmo com todo o esforço da ONU, através da UNCTAD e UNCITRAL, verifica-se ainda a inexistência de uma convenção internacional vigente sobre transporte multimodal. Por esse motivo alguns países e/ou grupos de países (blocos econômicos) têm elaborado suas próprias legislações. O Quadro 2.1 apresenta as diversas convenções internacionais sobre o transporte multimodal e o Quadro 2.2 traz uma síntese da legislação sobre multimodalidade em alguns países e blocos econômicos do mundo.

## **2.6. Tratados Multilaterais e Convênios sobre o Transporte Multimodal na América**

### **2.6.1. Acordo Regional de Transporte Multimodal no Âmbito de ALADI**

A Convenção de Genebra de 1980 não se encontra em vigor, pois não reuniu as trinta ratificações mínimas exigidas. No entanto, este instrumento internacional é importante, já que a técnica legislativa e a estrutura normativa da Convenção é o modelo que trata de incorporar na Região, servindo de base aos tratados e Decisões que se redigiu. Vale salientar que Chile e México são os únicos países da ALADI que ratificaram a Convenção.

Na III Reunião Ordinária da Conferência de Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas de América do Sul (1996), por meio da Resolução nº 23 (III) aprovou-se o Acordo Regional de Transporte Multimodal<sup>10</sup> para os países membros da ALADI<sup>11</sup>. Porém, para entrar em vigência, segundo o estabelecido em seu artigo 46, requer pelo menos seis ratificações, que devem seguir o disposto na legislação interna de cada país. Os países que ratificaram o Acordo até a presente data são: Bolívia, Brasil, Peru e Venezuela.

---

<sup>10</sup> O Acordo Regional de Transporte Multimodal não constitui um Acordo de Alcance Regional, em conformidade com o estabelecido no Tratado de Montevidéu de 1980, pois não houve a participação de Cuba e México.

<sup>11</sup> São países membros da Conferência: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

**Quadro 2.1: Convenções Internacionais sobre Transporte Multimodal**

<b>Data</b>	<b>Evento</b>	<b>Descrição</b>	<b>Observação</b>
24 de maio de 1980	United Nations Convention on International Multimodal Transport of Goods (Convenção de Genebra)	Convenção internacional com o objetivo de definir e regulamentar o transporte multimodal, o OTM e a documentação multimodal.	Não entrou em vigor, pois não obteve o número mínimo de assinaturas para sua aprovação. É tomada como base pela maioria das leis sobre o transporte multimodal nos diferentes países.
1º de janeiro de 1992	UNCTAD/ICC Rules for Multimodal Transport Documents	Elaboração de novas regras para a documentação do transporte multimodal.	Não é documentação obrigatória, perde seu valor perante qualquer lei ou regulamento existente em um país. Tem valor contratual. Não entrou em vigor oficialmente, porém várias leis nacionais são baseadas nela.
1996	29ª Sessão da UNCITRAL	Reconheceu que as diversas regulamentações nacionais e internacionais deixaram significativas lacunas, que representam entraves à movimentação da carga e geram aumento no custo de transação.	A partir dessa Sessão da UNCITRAL, outros trabalhos começaram a serem desenvolvidos, como o CMI.
25 de junho de 2001	Implementation of Multimodal Transport Rules (realizado pelo secretariado da UNCTAD)	Implementação das regras do transporte multimodal. Levantamento das leis, dos regulamentos e dos estudos sobre transporte multimodal em diversos países e blocos econômicos.	Ressalta a importância e a necessidade de uma regulamentação uniforme para o transporte multimodal internacional.
11 de dezembro de 2001	CMI – Comitê Marítimo Internacional	Solucionar o problema do transporte multimodal internacional.	Abrangeu a uniformidade de regras, responsabilidade do OTM e utilização de contratos eletrônicos.

**Quadro 2.1: Convenções Internacionais sobre Transporte Multimodal (Continuação)**

<b>Data</b>	<b>Evento</b>	<b>Descrição</b>	<b>Observação</b>
13 de janeiro de 2003	Multimodal Transport: The Feasibility on International Legal Instrument (realizado pelo secretariado da UNCTAD)	Viabilização de um novo instrumento internacional, levando em consideração as visões de todas as partes interessadas.  Pesquisa com os envolvidos no transporte multimodal para conhecer o motivo da não utilização das regulamentações internacionais já existentes.	Levanta questionamento sobre a viabilidade de inserção de lei obrigatória que legisle sobre as responsabilidades do OTM.



**Quadro 2.2: Resumo das Legislações de Países e Blocos Econômicos**

<b>País/Bloco Econômico</b>	<b>Regulamentação/Data</b>	<b>Observações</b>
ALADI	Acordo sobre Transporte Multimodal Internacional/1996.	Seguiu a Convenção de 1980 da ONU e UNCTAD/ICC. Ainda não entrou em vigor.
ASEAN	Draft ASEAN Framework on Multimodal Transport/1998.	Seguiu a Convenção de 1980 da ONU e UNCTAD/ICC.
Comunidade Andina	Decisão nº 331 de 4 de março de 1993, modificada pela Decisão nº 393 de 9 de julho de 1996: "Transporte Multimodal Internacional"; Resolução nº 425 de 20 de agosto de 1996.	Seguiu a Convenção de 1980 da ONU e UNCTAD/ICC.
MERCOSUL	Acordo Parcial para Facilitar o Transporte Multimodal de Cargas / 1994.	Seguiu a Convenção de 1980 da ONU e UNCTAD/ICC.
Alemanha	Transport Law Reform Act/1998.	Baseado na Convenção de Contrato para Transporte Internacional de Mercadorias por Estradas de 1956.
Argentina	Lei nº 24.921: Transporte Multimodal de Carga/1998.	Adotou a regulamentação do MERCOSUL.
Brasil	Lei nº 9.611: Transporte Multimodal de Cargas/1998.	Adotou a regulamentação do MERCOSUL.
China	The Maritime Code, Chapter IV, Section 8: Special Provisions Regarding Multimodal Transport Contract/1993; Regulations Governing International Multimodal Transport of Goods by Containers/1997; The Contract Law, Chapter 17, Section 4: Contracts for Multimodal Transportation/1999.	Regulamentação própria.
Colômbia	Decisões da Comunidade Andina nº 331 e 393; Resolução nº 425 de 20 de agosto de 1996; Decreto nº 149 de 21 de janeiro de 1999.	Adotou a regulamentação da Comunidade Andina.
Equador	Decisões da Comunidade Andina nº 331 e 393; Resolução nº 425 de 20 de agosto de 1996.	Adotou a regulamentação da Comunidade Andina.
Holanda	Código Civil Holandês, especificamente entre os artigos 40 a 43.	Regulamentação própria.
Índia	Multimodal Transportation of Goods Act (nº 28 de 1993)/1993.	Seguiu a Convenção de 1980 e UNCTAD/ICC.
México	Regulation on International Multimodal/1989.	Seguiu a Convenção de 1980 e UNCTAD/ICC.
Paraguai	Decreto nº 16.927, de 16 de abril de 1997.	Adotou a Regulamentação do MERCOSUL.
Uruguai	Decreto nº 1.999/1995, de 8 agosto de 1995	Foi declarado nulo.

### 2.6.2. Acordo sobre Transporte Multimodal no Âmbito do MERCOSUL

No Mercosul, o principal documento em vigor é o Acordo de Ouro Preto, de 1994, ou Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, celebrado entre estes países em 30 de dezembro de 1994, com base no Tratado de Montevideu de 1980, mediante Decisão 15/1994 do Conselho Mercado Comum do MERCOSUL <sup>12</sup> (este acordo também é conhecido como Acordo de Transporte Multimodal Internacional – MERCOSUL).

Os acordos firmados no MERCOSUL devem internalizar-se em conformidade com as legislações domésticas dos países membros. A incorporação do Acordo sobre Transporte Multimodal à legislação dos países membros do mencionado processo de integração<sup>13</sup> faz que este tenha um vínculo muito forte na Argentina, no Brasil e no Paraguai.

No Uruguai, o Tribunal do Contencioso Administrativo do país declarou nulo o Decreto nº 99/1995 por meio do qual se internalizou o referido Acordo. O Tribunal entendeu que o Acordo afetaria ou pretendia modificar uma série de normas (Código de Comércio, Código Aeronáutico, e outros). Além disso, contradizia uma série de Tratados ratificados pelo Uruguai (Tratado de Direito Comercial Terrestre Internacional de Montevideu de 1940, sobre Transporte Terrestre e Misto). Portanto não era viável que por via de Decreto se procedera à limitação das responsabilidades. Já no Paraguai, o decreto nº 16.927, de 16 de Abril de 1997, internalizou o Acordo de Ouro Preto, porém o desenvolvimento de legislação para o transporte multimodal não ocorreu, como também a aplicabilidade deste decreto não vem acontecendo.

Um ponto importante a destacar é que para que entre em vigor uma norma emanada de algum órgão do MERCOSUL, é necessário que se cumpram os requisitos especificados no Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto. Chami (2005) manifesta que:

*“Apesar da aprovação do Acordo do Mercosul por Decisão nº 15/1994 e sua posterior ratificação por decreto por parte de alguns estados membros, nem o Tratado de Assunção, nem os protocolos adicionais ditados no âmbito do MERCOSUL outorgaram aos órgãos do MERCOSUL a faculdade de ditar normas de caráter geral. Igual acontece com o Tratado de Montevideu de 1980 com relação a ALADI. Ou seja, para que as normas de caráter geral tenham vigência necessita-se a incorporação expressa à legislação positiva do país”.*

<sup>12</sup> O MERCOSUL constitui um processo de integração sub-regional.

<sup>13</sup> Na Argentina, de forma indireta, por meio do Decreto nº 415/91 de 1991, no Brasil, mediante Decreto nº 1.563 de 1995, no Paraguai, mediante Decreto nº 16.927 de 1997 e no Uruguai, mediante Decreto nº 299/95 de 1995.

O Acordo sobre Transporte Multimodal no âmbito do MERCOSUL está protocolizado na estrutura da ALADI como Acordo de Alcance Parcial nº 8, conforme estabelecido no Artigo 13 do TM 80.

No Quadro 2.3 são listados os principais decretos e resoluções referentes ao transporte de cargas no Mercosul.

### **2.6.3. Comunidade Andina e o Transporte Multimodal**

O que diz respeito ao Transporte Multimodal na Comunidade Andina – CAN, antigamente denominado Pacto Andino, encontra-se registrado na Decisão nº 331 da Comissão do Acordo de Cartagena, na Decisão nº 393 da mesma Comissão que modificou substancialmente alguns aspectos da Decisão nº 331 e na Resolução nº 425 da Junta do Acordo de Cartagena.

Ao contrário das decisões aprovadas no MERCOSUL e na ALADI, as decisões aprovadas pela Comissão da Comunidade Andina são normas supranacionais ou comunitárias e também, normas secundárias ou derivadas por oposição às normas primárias ou constitutivas, tendo o caráter de reunir efeitos jurídicos de aplicabilidade direta (não necessitam ser internalizadas) e imediata (regem ao dia seguinte de sua publicação no Diário Oficial da Comunidade Andina), prevalecendo sobre as normas nacionais, tal como estabelece o Tratado de Criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina. Em outras palavras, na CAN, o regime sobre transporte multimodal governa nos países membros os que estão obrigados a cumprir com o estipulado no ordenamento supranacional.

### **2.6.4. Ações para Harmonizar as Normas do Transporte Multimodal**

A harmonização das normas sobre transporte multimodal pode ser viável, a partir de vontades políticas dos países membros e da análise das semelhanças existentes entre os instrumentos legais vigentes e projetados em nível mundial, regional e sub-regional. Os mesmos que têm efeitos jurídicos em alguns países membros da ALADI. Estes instrumentos internacionais têm sido elaborados como tratados em alguns casos, e como normas supranacionais em outros, como o caso das Decisões sancionadas pela comissão da Comunidade Andina.

**Quadro 2.3: Principais Atos Legais da área de Transportes, no âmbito do Cone Sul e do Mercosul.**

<b>Assunto</b>	<b>Ato Legal</b>	<b>Nº</b>	<b>Data</b>
Acordo Sobre Transporte Multimodal no Âmbito do Mercosul	Resolução do GMC	15	17/12/1994
Norma de Aplicação Sobre Despacho Aduaneiro de Mercadorias	Resolução do GMC	16	17/12/1994
Norma de Aplicação Sobre Valorização Aduaneira das Mercadorias	Resolução do GMC	17	17/12/1994
Princípios Gerais para Acesso à Profissão de Transportador Rodoviário no Mercosul	Resolução do GMC	58	04/11/1994
Princípios Básicos para Inspeção Técnica Veicular no Mercosul	Resolução do GMC	75	13/12/1997
Horário nos Dias Úteis de Segunda a Sexta-Feira nos Pontos de Fronteira	Resolução do GMC	77	19/11/1999
Norma sobre as Mercadorias Carregadas em distintas Aduanas do País de partida com um mesmo MIC/DTA e na mesma Unidade de Transporte	Resolução do GMC	116	15/12/1994
Norma para Operação Aduaneira para o Transporte de Correspondência e Encomenda em Ônibus de Linha Regular, habilitados para viagens internacionais	Resolução do GMC	117	15/12/1994
Reconhecimento de Licenças de Estações de Rádio Comunicações para uso das Empresas de Transporte Rodoviário	Resolução do GMC	146	13/12/1996
Reconhecimento de Licenças de Estações de Rádio Comunicações para uso das Empresas de Transporte Rodoviário	Resolução do GMC	344	10/06/1997
Acordo de Alcance Parcial para Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias no Mercosul	Decreto	1.563	19/07/1995
Protocolo Adicional sobre Infrações e Sanções ao Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre entre os Países do Cone Sul	Decreto	1.704	17/11/1995
Aprova o procedimento para o intercâmbio de informações para o caso de investigações de <i>dumping</i> por importações provenientes de países integrantes do Mercosul.	Resolução	63/93	28/12/1995
<p>Dispõe Sobre a Vigência das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Decisões do Conselho do Mercado Comum que Menciona. Dentre as quais relacionadas ao Transporte temos:</p> <p>Decisões:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 16/94 – Norma de Aplicação Sobre Despacho Aduaneiro de Mercadorias;</li> <li>• 17/94 – Norma de Aplicação Sobre Valorização Aduaneira das Mercadorias;</li> </ul> <p>Resoluções:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 116/1994 – Norma sobre Mercadorias Carregadas em Distintas Aduanas do País de Partida com um Mesmo MIC/DTA e na Mesma Unidade de Transporte;</li> <li>• 117/1994 – Norma sobre a Operação Aduaneira para o Transporte de Correspondência e Encomendas em Ônibus de Passageiros de Linha Regular, Habilitados para Viagens Internacionais;</li> </ul>	Decreto	1.765	28/12/1995

**Quadro 2.3: Principais Atos Legais da área de Transportes, no âmbito do Cone Sul e do Mercosul (Continuação)**

<b>Assunto</b>	<b>Ato Legal</b>	<b>Nº</b>	<b>Data</b>
Acordo sobre o Contrato de Transporte e Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário Internacional de Mercadorias entre os países do Cone Sul – CRTC	Decreto	1.866	16/04/1996
Regime de Infração ao Acordo para Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos no Mercosul e Respectivas Penalidades	Decreto	2.866	07/12/1988
Dispõe Sobre a Vigência das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul que Menciona. Dentre as quais relacionadas ao Transporte temos: Decisões: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 13/04, que dispõe sobre o Intercâmbio de Informações Aduaneiras;</li> </ul> Resoluções: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1/94, que dispõe sobre o Tratamento para Veículos de Transporte de Mercadorias Perigosas nos Pontos de Fronteira;</li> <li>• 77/99, que dispõe sobre o Horário de Atendimento nos Pontos de Fronteira;</li> <li>• 17/04, que estabelece Norma relativa à informatização do Manifesto Internacional de Carga/Declaração de Trânsito Aduaneiro e ao Controle da Operação entre os Estados Partes do Mercosul;</li> </ul> Diretrizes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20/95, que estabelece Tratamento Preferencial para Transporte de Produtos Perecíveis.</li> </ul>	Decreto	5.637	26/12/2005
Acordo sobre transporte Internacional entre os países do Cone Sul – ATIT	Decreto	99.704	20/11/1990
Acordo sobre Regulamentação Básica Unificada de Trânsito entre o Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai e Peru (29/09/1992)	Decreto	S/N	03/08/1993
Estabelecimento de Critérios para Inspeção Técnica Veicular	Instrução Normativa DPRF	12	20/08/2002
Acordo para aprovação de Manifesto Internacional de Carga/Declaração de Trânsito Aduaneiro	Instrução Normativa Conjunta SNT/DpRF	56	23/08/1991
Internalização da Inspeção Técnica Veicular do Mercosul.	Deliberação do CONTRAN	35	04/06/2002

Com o intuito de alcançar a desejada Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) – uma proposta surgida na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, celebrada em Brasília em agosto de 2000 –, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF) elaboraram o Plano de Ação IIRSA, que foi apresentado em Montevidéu em dezembro do mesmo ano. Este projeto teve como base estudos realizados pelos Organismos Técnicos Internacionais da Região (ALADI, CEPAL, OLADE). Os países participantes da IIRSA são Argentina,

Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

O impulso que se está dando na Região à iniciativa para a IIRSA, necessariamente tem que contar com um suporte legal que faça viável e eficiente o uso dos eixos de integração<sup>14</sup> que serão explorados pelos operadores do transporte multimodal. Essa eficiência somente será atingida com normas uniformes que tenham aplicabilidade nos países interconectados por esses eixos. Essa uniformidade nas normas contribuirá para diminuir a incerteza jurídica gerada pela proliferação de ordenamentos nacionais.

A grande maioria das consultas bibliográficas realizadas sobre o tema é unânime ao afirmar que os países da Região são conscientes do importante papel que cumpre um sistema de transportes bem estruturado e institucionalizado, que sirva como catalisador para obter a eficiência nas transações mercantis e na integração econômica.

## **2.7. Tratados Multilaterais e Convênios sobre o Transporte Multimodal em outros Países**

### **2.7.1. Argentina**

Na Argentina é utilizada a Lei nº 24.921, de 07/01/1998 do MERCOSUL, que regulamenta o transporte multimodal de mercadorias. Outro objeto importante é o documento intitulado: “Condições Gerais de Seguro de Responsabilidade Civil do Operador de Transporte Multimodal (OTM) no Âmbito do Mercosul – Danos em cargas”, de 13/12/1997. Além disso, a Lei nº 24.921 é utilizada em conjunto com a de nº 20.094, que é a Lei Argentina de Navegação. Esta lei também trata do licenciamento do OTM e sobre o seguro obrigatório de responsabilidade civil. Porém, o transporte multimodal na Argentina, através desta lei, não foi efetivado.

### **2.7.2. ASEAN – Association of Southeast Asian Nations**

A facilitação do comércio e o desenvolvimento do transporte multimodal é um dos principais fatores considerados pela ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*)<sup>15</sup>, no plano de ação para o desenvolvimento do transporte e das comunicações no sudeste

---

<sup>14</sup> Os eixos de integração e desenvolvimento já identificados são: Eixo Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela); Eixo Andino do Sul (Argentina, Bolívia e Chile); Eixo de Capricórnio (Argentina, Brasil, Chile e Paraguai); Eixo do Amazonas (Brasil, Colômbia, Equador e Peru); Eixo do Escudo Guaianês (Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela); Eixo do Sul (Argentina e Chile); Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai); Eixo Interoceânico Central (Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru); Eixo Mercosul-Chile (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai); e Eixo Peru – Bolívia – Brasil.

<sup>15</sup> Associação pelos países de Singapura, Tailândia, Vietnã, Laos, Brunei, Camboja, Indonésia, Malásia, Filipinas e Myanmar.

da Ásia. Segundo a ASEAN, o objetivo principal para a promoção do comércio e efetiva operação no transporte multimodal é formular um “acordo estrutural regional” entre os países-membros.

Um esboço da Lei do Transporte Multimodal para a região foi preparado com base no “Acordo de Transporte Multimodal entre a Comunidade Andina”. O acordo incorpora as regras da UNCTAD/ICC e tem bases na Convenção de Transporte Multimodal de 1980 e nos termos e condições da FIATA (*International Federation of Freight Forwarders Associations*). A FIATA exige que os operadores tenham alguns requisitos e sigam os seguintes pontos para a emissão do FIATA *bill of lading*:<sup>16</sup>

- ser registrado no British International Freight Association (BIFA);
- receber a consignação e ter direito exclusivo de disposição;
- os bens devem estar, aparentemente, em boa ordem e em boa condição;
- os detalhes descritos no bill of lading estejam de acordo com as instruções recebidas;
- os arranjos de seguro devem ser clarificados;

O acordo da ASEAN contém 36 artigos, divididos em 10 capítulos que tratam da definição, documentação, responsabilidade do operador de transporte multimodal, responsabilidade do consignado, observações, reivindicações, ações, jurisdição, competência e provisões.

Apesar de abordar as várias questões citadas, esse acordo deixou lacunas, como, por exemplo, a necessidade da existência de uma definição de “portador”, (chamado na Alemanha de “portador real”), para fazer uma distinção entre o operador de transporte multimodal e o operador, que é a pessoa que executa o transporte ou trecho do transporte. Não se tratou, também, da relação de responsabilidade entre o operador de transporte e o OTM. Outra questão não definida no acordo refere-se ao compartilhamento da responsabilidade do OTM com as outras partes envolvidas no contrato (consignado, consignatário ou seus representantes) no que diz respeito às avarias sofridas pela carga.

O acordo prevê que cada membro da ASEAN necessita consultar as autoridades competentes dos países membros sobre suas leis e procedimentos respectivos de arbitragem, dando atenção especial às ratificações em convenções internacionais. Atualmente, a ASEAN está trabalhando na elaboração de uma “lei modelo” para a execução do transporte multimodal.

---

<sup>16</sup> O FIATA *bill of lading* é um documento usado como conhecimento de transporte multimodal, desde que o modal marítimo faça parte da operação.

### 2.7.3. Índia

Em 1993, foi criado o *The Indian Multimodal Transportation of Goods Act (MTGA)*, com o intuito de regular o transporte multimodal internacional da Índia. Baseado primeiramente na *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD/ICC, Rules 1977)*, suas regras foram complementadas com as regras da *Convenção das Nações Unidas de 1980*.

Segundo as regras estabelecidas na Índia, o contrato multimodal (MTD) é utilizado por um OTM para realizar o transporte de cargas internacionais, mais especificamente a exportação. Esse contrato deve atender às prescrições do Departamento de Transporte. O MTD veio substituir o documento de transporte combinado (CTD), utilizado para o transporte interno.

### 2.7.4. China

O governo chinês elaborou durante a década de 90 três documentos com o intuito de regulamentar o transporte multimodal em seu país:

- *The Maritime Code, 1993, Chapter IV, Section 8: Special Provisions Regarding Multimodal Transport Contract,*
- *Regulations Governing International Multimodal Transport of Goods by Containers, 1997;*
- *The Contract Law, 1999, Chapter 17, Section 4: Contracts for Multimodal Transportation.*

O *Maritime Code* 1993 define o contrato de transporte multimodal como aquele onde o OTM se responsabiliza pelo transporte por todo o percurso utilizando dois ou mais modais, desde que um deles seja o transporte marítimo. A responsabilidade do OTM é por todo o trajeto da carga, mesmo que tenham ocorrido vários contratos unimodais de transporte (ao invés de apenas um contrato). O transportador é responsável pelo atraso na entrega da carga, além de arcar com o prejuízo do atraso da mesma.

O *Regulations of Containers* 1997 é aplicado obrigatoriamente no transporte multimodal internacional por contêineres. A responsabilidade pela perda ou dano será regida pelas regras do modal em que o evento ocorreu, caso este modal seja determinado. Caso não se saiba em que modal ocorreu a perda ou dano, a responsabilidade do OTM será regida pelo Código Marítimo da China (se tiver transporte marítimo). O OTM pode entrar em



acordo com o contratante sobre responsabilidades específicas, direitos e obrigações entre eles, porém em nenhum momento isso poderá afetar a responsabilidade do OTM, a não ser que esteja estipulado em lei. Qualquer procedimento contra o OTM terá um prazo de um ano para ser entregue, prorrogado por dois anos, caso não haja transporte marítimo. Na China, a lei principal é a *Contract Law* 1999.

#### **2.7.5. Alemanha**

Em 1º de Julho de 1998, a Alemanha alterou a lei relativa ao transporte multimodal. Essa mudança foi fonte de grande controvérsia. Na antiga lei de 1987, caso o local da avaria fosse conhecido, seria julgado de acordo com os termos utilizados para o modal onde foi ocorrido o dano; já se o lugar fosse desconhecido, seria aplicado o regime legal que mais favorecesse aos interesses do proprietário da carga, causando grande insatisfação na classe de operadores de transporte multimodal (LOOKS, 1999).

Com a criação da nova lei do Transporte Multimodal as questões referentes aos danos sofridos pela carga em lugares conhecidos e desconhecidos foram sanadas. Essa lei aplica-se ao transporte rodoviário, ferroviário, aéreo doméstico e hidroviário interno, sendo, por isso, chamada de “Lei de Transporte Regional” (por não amparar obrigatoriamente trechos de transporte internacional). A responsabilidade do Operador de Transporte Multimodal poderá ser aplicada em qualquer estágio do transporte multimodal, seja qual for o modal utilizado. Vale ressaltar que na Alemanha é utilizado o conhecimento de transporte multimodal. Em síntese, a Lei Alemã importa-se basicamente com as questões referentes a avarias e danos, dando menos ênfase às questões de integração entre os modais.

#### **2.7.6. Holanda**

O transporte combinado é regido pelo Código Civil Holandês, especificamente nos seus artigos 40 a 43. O transporte é regulado pelas leis e regras de cada modal, assim como a responsabilidade. Logo, a responsabilidade do operador do transporte é regida pelo modal onde ocorreu a perda, o dano ou o atraso.

A emissão do documento de transporte combinado não é pré-requisito para a aplicabilidade da regulamentação do acordo sobre transporte multimodal, porém pode-se utilizar esse documento.

#### **2.7.7. México**

O México adotou a regulamentação da Convenção de 1980 para a criação da *Regulation on International Multimodal Transport*, em 06 de julho de 1989. Porém, a regulamentação não cita nenhuma definição dos termos utilizados e também não inclui provisões como limitação de responsabilidade e jurisdição.

### **3. ESTADO DA ARTE DA LEGISLAÇÃO DO TRANSPORTE MULTIMODAL NO BRASIL**

Em 30 de dezembro de 1994, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram o Acordo do Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias. Diante disto, o Brasil, por meio do Decreto nº 1.563 de 19 de julho 1995, coloca em prática o acordo firmado em seu território, ratificando que o mesmo será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém, inclusive quanto à sua vigência.

O transporte multimodal é disciplinado pela Lei nº 9.611/98, regulamentado pelo Decreto nº 3.411, de 2000, modificado pelo Decreto nº 5.276, de 2004, e complementado pela Resolução ANTT nº 794, de 2004. De acordo com a lei, o transporte multimodal é aquele que, regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, entre a origem e destino das cargas, e é executado sob a responsabilidade única de um Operador de Transporte Multimodal (OTM).

Assim sendo, cabe ao OTM, principal pessoa jurídica contratada para efetuar o serviço multimodal no transporte de cargas, a realização do transporte de cargas desde a origem até o destino, sejam estes nacionais ou internacionais, quer por meios próprios ou por intermédio de terceiros. Além disso, o OTM é responsável pelos serviços de coleta, de unitização, de desunitização, de movimentação, de armazenagem e de entrega da carga ao destinatário. Ainda de acordo com o estabelecido no artigo 3º da Lei nº 9.611, será igualmente de responsabilidade do OTM a execução dos serviços de consolidação e desconsolidação de cargas.

#### **3.1. Operador de Transporte Multimodal - OTM**

Para que uma pessoa jurídica, seja ela transportadora ou não, possa exercer as atividades de Operador de Transporte Multimodal são necessários a prévia habilitação e o registro no órgão competente: a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres). A Agência, em observância ao artigo 1º do Decreto nº 5.276 e à Resolução ANTT nº 794, de 2004, mantém um sistema único de registro para os OTMs, incluindo as disposições legais nacionais e as internacionais estabelecidas nos acordos dos quais o Brasil é signatário. A habilitação é precedida de consulta às demais agências reguladoras do setor de transportes para que se manifestem acerca de sua anuência com relação à habilitação solicitada.

Realizados os procedimentos pela ANTT, a habilitação é concedida mediante Resolução da Diretoria, devidamente publicada no Diário Oficial da União. É emitido o Certificado de Operador de Transporte Multimodal, com validade de 10 anos, sendo obrigatório o recadastramento do OTM no 5º ano após a sua emissão. Havendo quaisquer alterações que prejudiquem os requisitos legalmente exigidos para o exercício da atividade de Operador de Transporte Multimodal, será cancelada a habilitação, assim como nos casos em que o OTM estiver usando sua habilitação para a consecução de qualquer atividade ilícita.

O OTM poderá ser pessoa jurídica estrangeira desde que mantenha como representante legal pessoa jurídica domiciliada no país e observe as disposições da legislação nacional e de quaisquer tratados internacionais porventura assinados pelo Brasil, referentes ao transporte de carga em território nacional.

### **3.2. Contrato e Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas**

O contrato para o transporte multimodal será celebrado entre o expedidor da carga e o OTM, podendo ser negociável ou não, a critério deste último, e regerá todos os atos envolvendo o transporte da carga, desde sua origem até o destino. Uma vez celebrado o contrato, o documento que o evidencia, e, portanto garante o efetivo transporte da carga em questão, é o “**conhecimento de transporte**”, que será lavrado no momento do recebimento da carga pelo OTM, configurando-se desse modo o contrato de transporte multimodal.

Na Figura 3.1 apresenta-se o modelo do conhecimento de transporte multimodal de cargas (CTMC) definido para o caso brasileiro, pelo CONFAZ, no Ajuste SINIEF nº 6 – de 10 de outubro de 2003, que, conforme o estipulado na regulamentação (Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998), contém as seguintes informações:

- I – o valor dos serviços prestados no Brasil e no exterior;
- II – a indicação “negociável” ou “não negociável” na via original, podendo ser emitidas outras vias não negociáveis;
- III – o nome, a razão ou denominação social e o endereço do emitente, do expedidor e do destinatário da carga ou daquele que deva ser notificado quando não nominal;
- IV – a data e o local de emissão;
- V – os locais de origem e destino;

- VI – a descrição da natureza da carga, seu acondicionamento, marcas particulares e números de identificação da embalagem ou da própria carga, quando não embalada;
- VII – a quantidade de volumes ou de peças e o seu peso bruto;
- VIII – o valor do frete com a indicação “pago na origem” ou “a pagar no destino”;
- IX – outras cláusulas que as partes acordarem.

Verificada a inexatidão da descrição da carga feita pelo expedidor ou se a carga ou sua embalagem não estiverem em perfeitas condições físicas, de acordo com as necessidades do transporte a ser realizado, o OTM deverá, no ato do recebimento da carga, lançar as ressalvas no conhecimento de transporte. Igualmente, qualquer subcontratado do Operador de Transporte Multimodal deverá, no ato do recebimento da carga do OTM ou de qualquer outro subcontratado seu, lançar ressalvas no Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas, se verificadas quaisquer das situações acima mencionadas.

Espaço para logomarca NOME DO EMITENTE ENDEREÇO INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ CERTIFICADO DE REGISTRO DO OTM:		Espaço para código de barras <b>CONHECIMENTO DE TRANSPORTE MULTIMODAL DE CARGAS</b> Nº 000.000 - SÉRIE ____ (SUBSÉRIE) ____ Via NATUREZA DA PRESTAÇÃO CFOP: _____ CST LOCAL E DATA DA EMISSÃO: ____/____/20__							
FRETE: ____ PAGO NA ORIGEM ____ A PAGAR NO DESTINO		____ NEGOCIÁVEL ____ NÃO NEGOCIÁVEL							
LOCAL DE INÍCIO DA PRESTAÇÃO		LOCAL DE TÉRMINO DA PRESTAÇÃO							
REMETENTE: END. MUNICÍPIO: UF. INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ.		DESTINATÁRIO: END. MUNICÍPIO: UF. INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ.							
CONSIGNATÁRIO: END. MUNICÍPIO: UF. INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ.		REDESPACHO: END. MUNICÍPIO: UF. INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ.							
<b>IDENTIFICAÇÃO DOS MODAIS E DOS TRANSPORTADORES</b>									
Nº ORDEM	MODAL	LOCAL DE INÍCIO - MUNICÍPIO - UF	LOCAL DE TÉRMINO - MUNICÍPIO - UF	EMPRESA					
<b>MERCADORIA TRANSPORTADA</b>									
NATUREZA DA CARGA	ESPÉCIE OU ACONDICIONAMENTO	QUANTIDADE	PESO (Kg)	M³ ou L	NOTA FISCAL Nº	FIS. VALOR DA MERCADORIA			
<b>COMPOSIÇÃO DO FRETE EM R\$</b>									
FRETE	FRETE VA- LOR	GRIS	PEDÁGIO	OUTROS	TOTAL PRESTACÃO	NÃO TRIBU- TADO	BASE DE CÁLCULO	ALÍQUOTA	ICMS
<b>IDENTIFICAÇÃO DO VEÍCULO TRANSPORTADOR</b>					<b>INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES</b>				
OBSERVAÇÕES					TERMO DE CONCORDÂNCIA DO EXPEDIDOR ____/____/20__ Assinatura do expedidor				
RECEBIMENTO PELO OTM ____/____/20__ Assinatura do OTM					RECEBIMENTO PELO DESTINATÁRIO ____/____/20__ Assinatura do destinatário				
Nome, endereço e inscrições estadual e no CNPJ do impressor; nº da AIDF, a data e quantidade de impressão; o nº de ordem do 1º e do último impresso e a sua série e subsérie									

**Figura 3.1: Modelo de Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas – mod. 26**

### **3.3. Responsabilidade do Operador de Transporte Multimodal**

Com a assinatura do Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas, o OTM assume perante o contratante a responsabilidade pela execução dos serviços de transporte multimodal de cargas, desde o local em que recebeu a carga até o seu destino, bem como por quaisquer prejuízos decorrentes de danos, avarias ou pela perda da carga e os prejuízos resultantes pelo atraso na entrega, quando houver prazo acordado. O atraso na entrega da carga verifica-se quando a mercadoria não for entregue dentro do prazo expressamente acordado entre as partes ou, não havendo sido pactuado prazo algum, dentro de um período que possa ser razoavelmente exigido do OTM. Se a carga não for entregue até noventa dias após a data da entrega estabelecida, o destinatário, consignatário ou quem tenha direito de reclamar a mercadoria, poderá considerá-la perdida.

O Operador de Transporte Multimodal é ainda responsável pelas ações ou omissões de seus empregados, agentes, prepostos ou terceiros contratados ou subcontratados para a execução do serviço de transporte multimodal como se essas ações ou omissões fossem suas. Está, no entanto, garantido a ele o direito de regresso contra os terceiros contratados ou subcontratados que causarem o dano, a fim de se ressarcir pela indenização paga ao contratante.

A responsabilidade do OTM cessa com a devida entrega da mercadoria sem ressalvas ou protestos. O OTM e seus subcontratados somente serão isentos de suas responsabilidades quando:

- I – houver ato ou fato imputável ao expedidor ou ao destinatário da carga;
- II – existir inadequação da embalagem por responsabilidade do expedidor da carga;
- III – houver vício oculto e próprio da carga;
- IV – houver manuseio, embarque, estiva ou descarga executados diretamente pelo expedidor, destinatário ou consignatário da carga ou pelos seus agentes ou prepostos;
- V – ocorrer força maior ou caso fortuito.

Em caso de dano ou avaria na carga expedida, o Operador de Transporte Multimodal será responsável até o limite do valor da carga declarada pelo expedidor e consignado no Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas acrescido dos valores do frete e do seguro correspondentes. Caso o expedidor não tenha declarado qualquer valor, nos termos do que dispõe o Decreto nº 3.411/00, a responsabilidade do OTM ficará limitada

até o valor de 666,67 Direitos Especiais de Saque<sup>17</sup> por volume ou unidade de carga, considerando-se unidade o equipamento adequado para a unitização das mercadorias sujeita à movimentação de forma indivisível ou dois Direitos Especiais de Saque por quilograma de peso bruto das mercadorias danificadas ou avariadas, prevalecendo o que for maior.

Em caso de prejuízo decorrente do atraso na entrega ou de qualquer perda ou dano indireto, a responsabilidade será limitada ao valor equivalente ao frete que se deve pagar pelo transporte multimodal. No entanto, apesar de a Lei nº 9.611 estabelecer tais limites de responsabilidade, havendo ação ou omissão do OTM, seja doloso ou culposos, da qual decorra o dano à carga ou o atraso em sua entrega, aquele não poderá se valer dessas limitações.

Conforme colocado anteriormente, o OTM, respondendo pelos atos de seus contratados ou subcontratados, terá direito de regresso para reaver a importância paga a título de indenização. Assim é que, conforme previsto no art. 18 da Lei nº 9.611, os operadores de terminais, armazéns e quaisquer outros que realizem operação de transbordo, são responsáveis, perante o OTM que emitiu o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas, pelas perdas e danos ocorridos nessas operações. Dessa forma, ao OTM está garantido o direito de regresso também contra esses agentes.

O expedidor também poderá ser responsabilizado no contrato de transporte multimodal e indenizará o OTM pelas perdas, danos ou avarias resultantes de inveracidade na declaração da carga ou inadequação dos elementos que lhe compete fornecerem para a emissão do conhecimento de transporte multimodal de cargas sem que tal dever de indenizar exclua ou atenua a responsabilidade do OTM nos termos anteriormente expostos.

#### **3.4. Controle Aduaneiro e Responsabilidade Tributária na movimentação Internacional de cargas**

O transporte multimodal de cargas é bastante utilizado na movimentação internacional de cargas. Sendo assim, a Lei nº. 9.611/98 e o Decreto nº 3.411/00 trazem uma série de peculiaridades com relação ao regime tributário e ao controle aduaneiro a ser observado por esse modelo de transporte. Inicialmente, no caso de transporte multimodal de carga internacional, quando o desembaraço aduaneiro não for realizado nos pontos de saída ou entrada no país, a concessão do regime especial de trânsito aduaneiro, tendo como

---

<sup>17</sup> Direito especial de saque: unidade monetária criada em 1970 pelo FMI cujo valor é determinado por meio de uma ponderação entre as principais moedas do comércio internacional.

beneficiário o OTM, será considerada válida para todos os percursos no território nacional, independentemente de novas concessões, devendo ser usada uma única Declaração de Trânsito Aduaneiro com a indicação em destaque – Multimodal.

O regime especial de trânsito aduaneiro é aquele que permite o transporte de mercadorias, sob controle aduaneiro, de um ponto a outro do território aduaneiro, com suspensão do pagamento de tributos. Nesses casos, as operações de desunitização, de armazenagem, de consolidação e de desconsolidação de cargas na importação, de conclusão da operação de transporte e de transbordo de cargas, nos casos em que houver manipulação da mercadoria ou rompimento de dispositivo de segurança fiscal, deverão ser feitos em recinto alfandegado. Na importação, não tendo sido realizado o desembaraço aduaneiro no ponto de entrada no país, ao OTM ainda é facultada a descarga direta da mercadoria importada, desde que ela permaneça em recinto alfandegado aguardando o despacho aduaneiro. Será considerada abandonada a carga que permanecer no recinto alfandegado sem que seu despacho comece no decurso dos prazos previstos no art. 576 do Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 4.543 de 2000).

O Operador de Transporte Multimodal poderá, no despacho aduaneiro, em qualquer operação de comércio exterior, inclusive de despacho de bagagem de viajantes, atuar como representante do importador ou exportador, no tocante às cargas sob sua responsabilidade, bastando para isso que os administradores ou empregados das empresas operadoras de transporte multimodal estejam credenciados junto à Secretaria da Receita Federal.

Ainda acerca desse assunto, em razão de expressa disposição legal, o OTM e qualquer subcontratado para a realização do transporte da carga serão responsáveis solidariamente ao expedidor, perante a Fazenda Nacional, pelo crédito tributário exigível, sendo que a inclusão de cláusulas contratuais ou ressalvas em Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas não têm o condão de afastar tal responsabilidade. O OTM é responsável solidário preferencial, cabendo-lhe direito de regresso contra os demais. A responsabilidade tributária do OTM permanece desde a concessão do regime de trânsito aduaneiro até o momento da entrega da mercadoria ou carga em recinto alfandegado de destino.

### **3.5. Legislação Brasileira de Transporte e seus Tributos Incidentes**

As tabelas a seguir procuram representar a situação atual da legislação brasileira com relação ao transporte nos mais diferentes modos e com relação aos tributos. Porém é



importante ressaltar que as tabelas servem de referência para os estudos iniciais da legislação brasileira de transporte, sendo perfeitamente possível a existência de leis, decretos ou portarias ainda não referenciadas.

O Quadro 3.1 traz o resumo da legislação federal brasileira com relação ao transporte rodoviário, aquaviário, ferroviário, dutoviário, aéreo e multimodal, dividida por modo e com a data de implementação e a descrição da legislação em questão, em ordem cronológica por modo.

Em seguida é apresentado o Quadro 3.2, que mostra os impostos e contribuições para o transporte em geral, destacando o embasamento legal dos impostos, data, incidência e contribuinte.

**Quadro 3.1: Legislação Federal Brasileira com relação aos modos de transporte: rodoviário, ferroviário, aquaviário, aéreo, dutoviário e multimodal.**

<b>Modo Rodoviário</b>		
<b>Legislação</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
<b>Lei nº 6.813/80</b>	<b>10/07/1980</b>	Dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas, e dá outras providências.
<b>Resolução CONTRAN nº 577/81</b>	<b>09/07/1981</b>	Dispõe sobre o transporte de cargas sobre a carroceria dos veículos classificados nas espécies automóveis e mistos.
<b>Resolução DNER nº 600</b>	<b>14/04/1987</b>	Regulamento para o trânsito de veículos transportando produtos siderúrgicos nas rodovias sob jurisdição federal.
<b>Decreto nº 96.044/88</b>	<b>18/05/1988</b>	Regulamento para o Transporte Rodoviário de Produtos Perigosos.
<b>Instrução Normativa nº 21/ Secretaria da Receita Federal/MF</b>	<b>14/02/1989</b>	Estabelece normas relativas à operacionalidade aduaneira a ser observada no transporte internacional de carga por via rodoviária. Apresenta como responsável pela autorização de empresas para o transporte rodoviário internacional de cargas a Coordenação do Sistema Aduaneiro (CSA). Define viagem especial e transporte fronteiro. Apresenta os requisitos necessários à inscrição de empresas nacionais e estrangeiras e os procedimentos aduaneiros na fronteira.

**Continuação Quadro 3.1**

<b>Modo Rodoviário</b>		
<b>Legislação</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
<b>Instrução Normativa DpRF n° 56</b>	<b>23/08/1991</b>	Institui o Manifesto Internacional de Carga Rodoviária/Declaração de Trânsito Aduaneiro - MIC/DTA e estabelece normas para sua emissão e utilização.
<b>Instrução Normativa Conjunta SNT/DpRF n° 58</b>	<b>27/08/1991</b>	Institui o Conhecimento de Transporte Rodoviário (CRT), documento que formaliza o contrato de transporte e é necessário para o transporte de mercadorias no Brasil e entre este e os países do Cone Sul. Indica campos a serem preenchidos e os destinos das vias.
<b>Decreto-Lei n° 285/94</b>	<b>11/11/1994</b>	Dispõe sobre a definição de transporte rodoviário de mercadorias por conta própria. Define os responsáveis pelas infrações cometidas e os órgãos responsáveis pela regulação, fiscalização e aplicação de coimas.
<b>Decreto n° 1.866</b>	<b>16/04/1996</b>	Apresenta os direitos e deveres dos agentes envolvidos na remessa e entrega no transporte rodoviário de mercadorias e suas responsabilidades. Dispõe sobre o contrato de transporte e notificações a serem feitas pelas partes envolvidas. Apresenta em destaque a responsabilidade civil do transportador rodoviário de mercadorias entre os países do Mercosul.
<b>Resolução CONTRAN n° 68 (alterada pelas resoluções n° 164/04 e 184/05)</b>	<b>23/09/1998</b>	Estabelece requisitos de segurança necessários à circulação de combinações de veículos de carga (CVC). Definem pesos, dimensões, documentação, horário e velocidade para o trânsito destas combinações. Estabelece condições para a concessão e renovação da AET.
<b>Resolução CONTRAN n° 75</b>	<b>19/11/1998</b>	Estabelece requisitos de segurança necessários à circulação de combinações para transporte de veículos (CTV), destinadas exclusivamente ao transporte de outros veículos. Definem pesos, dimensões, documentação, horário e velocidade para o trânsito destas combinações. Estabelece condições para a concessão e renovação da AET.
<b>Resolução CONTRAN n° 12/98 (alterada pelas resoluções n° 68/98, 163/04 e 184/05)</b>	<b>06/02/1998</b>	Estabelece os limites de peso e dimensões para veículos que transitem por vias terrestres, e as condições para o registro, licenciamento e trânsito do veículo.

**Continuação Quadro 3.1**

<b>Legislação</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
<b>Resolução CONTRAN n° 104/99</b> (alterada pela resolução n° 114/00)	<b>21/12/1999</b>	Estabelece a tolerância máxima de peso bruto de veículos, com base nos critérios de peso bruto total (PBT) e peso bruto total combinado (PBTC). Fornece o limite máximo de carga para cada modelo de veículo e as tolerâncias admitidas. Dispõe ainda sobre a documentação exigida para veículos adaptados.
<b>Resolução ANTT n° 420/04</b>	<b>12/02/2004</b>	Aprova instruções complementares ao regulamento do transporte terrestre de produtos perigosos.
<b>Resolução DNIT n° 10/04</b>	<b>21/09/2004</b>	Estabelece as normas de utilização de rodovias federais para transporte de cargas indivisíveis e excedentes em peso e/ou dimensões para o trânsito de veículos especiais.
<b>Modo Ferroviário</b>		
<b>Legislação</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
<b>Decreto n° 2.681/12</b>	<b>07/12/1912</b>	Regula a responsabilidade civil das estradas de ferro.
<b>Decreto n° 98.973/90</b>	<b>21/02/1990</b>	Aprova o Regulamento do Transporte Ferroviário de Produtos Perigosos e dá outras providências
<b>Lei n° 8.987/95</b>	<b>13/2/1995</b>	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal.
<b>Decreto n° 1.832/96</b>	<b>04/03/1996</b>	Aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários, disciplinando as relações entre administração pública, administrações ferroviárias, usuários e a segurança nos serviços ferroviários.
<b>Decreto n° 4.097/02</b>	<b>23/01/2002</b>	Altera a redação dos arts. 7° e 19° dos regulamentos para os transportes ferroviários de produtos perigosos, aprovados pelos Decretos n°. 96.044/88 e 98.973/90.
<b>Resolução ANTT n° 420/04</b>	<b>12/02/2004</b>	Aprova instruções complementares ao regulamento do transporte terrestre de produtos perigosos.

**Continuação Quadro 3.1**

<b>Modo Aquaviário</b>		
<b>Legislação</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
<b>Decreto-Lei nº 116/67 (regulamentado pelo decreto nº 64.387/69)</b>	<b>25/01/1967</b>	Dispõe sobre as operações inerentes ao transporte de mercadorias por via d'água nos portos brasileiros, delimitando suas responsabilidades e tratando das faltas e avarias.
<b>Decreto-Lei nº 666/69 (alterado pelo Decreto-Lei nº 687/69)</b>	<b>07/02/1969</b>	Institui a obrigatoriedade de transporte em navio de bandeira brasileira e dá outras providências.
<b>Lei nº 7.652/88</b>	<b>03/02/1988</b>	Dispõe sobre o Registro da Propriedade Marítima e dá outras providências.
<b>Lei nº 8.630/93</b>	<b>25/02/1993</b>	Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, e dá outras providências (Lei dos Portos).
<b>Lei nº 9.432/97</b>	<b>08/01/1997</b>	Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário (Bandeira, Tripulação, regime de navegação, afretamento de embarcações, apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e infrações).
<b>Decreto nº 2.256/97</b>	<b>17/06/1997</b>	Regulamenta o Registro Especial Brasileiro - REB para embarcações de que trata a Lei nº. 9.432, de 8 de janeiro de 1997.
<b>Norma Complementar STA nº 001/01</b>	<b>11/09/2001</b>	Estabelece critérios e disciplina procedimentos para a disponibilização de dados do transporte aquaviário no Sistema Eletrônico de Arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (MERCANTE).
<b>Norma Complementar STA nº 002/01</b>	<b>11/09/2001</b>	Estabelece critérios e disciplina procedimentos para a utilização do Sistema Eletrônico de Controle da Arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (MERCANTE).
<b>Decreto nº 4.391/02</b>	<b>26/09/2002</b>	Dispõe sobre o arrendamento de áreas e instalações portuárias de que trata a Lei nº 8.630, de 25/02/93, cria o programa nacional de arrendamento de áreas e instalações portuárias, estabelece a competência para a realização dos certames licitatórios e a celebração dos contratos de arrendamento respectivos no âmbito do porto organizado, e dá outras providências.
<b>Resolução ANTAQ nº 55</b>	<b>16/12/2002</b>	Norma sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias destinadas à movimentação e armazenagem de cargas e ao embarque e desembarque de passageiros.

**Continuação Quadro 3.1**

<b>Modo Aquaviário</b>		
<b>Legislação</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
<b>Resolução ANTAQ n° 52 (alterada pela Res. n° 112 de 8/09/2003).</b>	<b>19/12/2002.</b>	Norma para outorga de autorização a pessoa jurídica brasileira para operar como empresa brasileira de navegação nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo.
<b>Resolução ANTAQ n° 124</b>	<b>13/10/2003</b>	Norma sobre a fiscalização e o processo administrativo relativos à prestação de serviços de transporte aquaviário, de apoio marítimo e de apoio portuário e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária.
<b>Resolução ANTAQ n° 127</b>	<b>13/10/ 2003</b>	Aprova os procedimentos para atualização de informações das empresas e pessoas físicas que operam no transporte de cargas e de passageiros na navegação interior de percurso longitudinal e de travessias.
<b>Resolução n° 191/ANTAQ (alterada pela res. n° 494 de 13/09/2005).</b>	<b>16/02/2004</b>	Norma para o fretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de apoio portuário.
<b>Resolução n° 192/ANTAQ (alterada pela res. n° 495/ de 13/09/2005).</b>	<b>16/02/2004</b>	Norma para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de apoio marítimo.
<b>Resolução n° 193-ANTAQ (alterada pela Res. n° 496 de 13/09/2005)</b>	<b>16/02/2004</b>	Norma para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de cabotagem
<b>Resolução ANTAQ n° 266-</b>	<b>02/08/2004.</b>	Torna obrigatória a comunicação a ANTAQ de toda embarcação brasileira empregada nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário, e da outras providências.
<b>Resolução ANTAQ n° 356</b>	<b>20/12/2004.</b>	Norma para outorga de autorização para explorar serviço de transporte de carga na navegação interior de percurso longitudinal.
<b>Resolução ANTAQ n° 517</b>	<b>18/10/2005</b>	Norma para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo.

**Continuação Quadro 3.1**

<b>Modo Dutoviário</b>		
<b>Legislação</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
<b>Lei nº 9.478/97</b>	<b>06/08/1997</b>	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.
<b>Portaria ANP nº 170</b>	<b>26/11/1998</b>	Estabelece a regulamentação para a construção, a ampliação e a operação de instalações de transporte ou de transferência de petróleo, seus derivados, gás natural, inclusive liquefeito, biodiesel e misturas óleo diesel/biodiesel.
<b>Lei nº 9.847/99</b>	<b>26/10/1999</b>	Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº. 9.478, estabelece sanções administrativas e dá outras providências.
<b>Portaria ANP nº 115</b>	<b>05/07/2000</b>	Regulamenta o livre acesso, a terceiros interessados, a dutos de transporte destinados à movimentação de petróleo e seus derivados, existentes ou a serem construídos, mediante remuneração adequada ao titular das instalações.
<b>Resolução ANP nº 29</b>	<b>14/10/2005</b>	Estabelece critérios para cálculo de tarifas de transporte dutoviário e gás natural.
<b>Modo Aéreo</b>		
<b>Legislação</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
<b>Portaria DAC nº 206/SPL</b>	<b>04/11/1983</b>	Regulamenta o transporte aéreo de carga para o setor nacional para efeito tarifário
<b>Lei nº 7565/86</b>	<b>19/12/1986</b>	Código Brasileiro de Aeronáutica
<b>Instrução Normativa SRF nº 102/94</b>	<b>20/12/1994</b>	Disciplina os procedimentos de controle aduaneiro de carga aérea procedente do exterior e de carga em trânsito pelo território aduaneiro.
<b>Portaria nº 061 E/SPL</b>	<b>07/04/1998</b>	Transportes de Produtos Controlados em Aeronaves Civis.
<b>Portaria nº 271E/SPL</b>	<b>01/07/1998</b>	Documentos obrigatórios para embarque de carga perigosa.
<b>Portaria nº 330E/SPL</b>	<b>29/07/1998</b>	Conhecimento Aéreo Nacional – Padronização e Trânsito.
<b>Portaria nº 419A/GM5</b>	<b>09/06/1999</b>	Aprova e estabelece instruções reguladoras para os procedimentos e condições para elaboração dos planos destinados a garantir a segurança das operações com carga aérea.
<b>Portaria nº 018/GC-2</b>	<b>14/01/2000</b>	Aprova critérios e fixa valores para a aplicação e a cobrança das tarifas Aeroportuárias de Armazenagem e de Capatazia, sobre cargas importadas e a serem exportadas ou em situações especiais e dá outras providências.
<b>Portaria nº 355E/DGAC</b>	<b>27/10/2003</b>	Aprova as instruções reguladoras para autorização de funcionamento de entidades de ensino para o trato de carga aérea e homologação de seus cursos.

**Continuação Quadro 3.1**

<b>Transporte Multimodal</b>		
<b>Legislação</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
<b>Instrução Normativa SRF nº 101/94</b>	<b>09/12/1994</b>	Aprova a impressão do modelo de Folha de Controle de Carga (FCC-4) por processamento eletrônico de dados.
<b>Decreto nº 1.563/95</b>	<b>30/12/1994</b>	Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias, entre o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.
<b>Lei nº 9.611/98</b>	<b>19/02/1998</b>	Dispõe sobre o transporte multimodal de cargas e dá outras providências.
<b>Circular SUSEP nº 40</b>	<b>29/05/1998</b>	Dispõe sobre o seguro obrigatório de responsabilidade civil do operador de transporte multimodal – OTM no âmbito do MERCOSUL.
<b>Decreto nº 3411/00</b>	<b>12/04/2000</b>	Regulamenta a Lei nº 9611 que dispõe sobre o transporte Multimodal de Carga, altera os decretos nº 910.330 de 05/03/85 e 1.910 de 21/05/96.
<b>Instrução Normativa SRF nº 248/02</b>	<b>27/11/2002</b>	Dispõe sobre a aplicação do regime de trânsito aduaneiro.
<b>Circular SUSEP nº 216</b>	<b>13/12/2002</b>	Dispõe sobre o seguro de responsabilidade civil do operador de transporte multimodal – Cargas (RCOTM-C). Divulga as condições gerais mínimas para o seguro de responsabilidade civil do operador de transporte multimodal – Carga (RCOTM-C), nos âmbitos nacional e internacional nos termos dos anexos a esta circular.
<b>Decreto nº 4.543/02 (alterado pelos decretos nº 4.765/03, 5.138/04 e 5.431/05)</b>	<b>26/12/2002</b>	Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.
<b>Ajuste SINIEF nº 06/03</b>	<b>15/10/2003</b>	Altera dispositivo do convênio SINIEF nº 06/89, de 21/02/89, que institui os documentos fiscais que especifica, e institui o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas – CTMC.
<b>Decreto nº 5.276/04</b>	<b>19/11/2004</b>	Altera os arts. 2º e 3º do Decreto nº 3.411, de 12 de abril de 2000, que regulamenta o Transporte Multimodal de Cargas, instituído pela Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998.
<b>Resolução ANTT nº 794/04</b>	<b>22/11/2004</b>	Dispõe sobre a habilitação do Operador de Transporte Multimodal, de que tratam a Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, e o Decreto nº 1.563, de 19 de julho de 1995.

**Quadro 3.2: Impostos e Contribuições para o Transporte em Geral**

<b>Imposto/ Contribuição</b>	<b>Embasamento Legal</b>	<b>Data da Lei</b>	<b>Incidência (ou fato gerador)</b>	<b>Contribuinte</b>
ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.	Lei Complementar nº 87	13/09/1996	Prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores.	Qualquer pessoa física ou jurídica que realize com habitualidade ou intuito comercial a prestação de serviços de transporte.
ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza	Lei Complementar nº 116	31/07/2003	Serviços de qualquer natureza desde que constantes em tabela específica, inclusive aqueles prestados mediante autorização, permissão ou concessão do serviço público.	Prestador do serviço.
Contribuições para o SEBRAE	Lei nº 8.029, art. 3º	12/04/1990	Adicional às contribuições sociais previstas no Decreto-Lei nº 2.318/86 (SENAI, SENAC, SESI e SESC)	Empresas de quaisquer setores.
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	Lei nº 7.689 Lei nº 8.981 Lei nº 9.249	15/12/1988 20/01/1995 26/12/1995	Faturamento mensal das empresas.	Todas as pessoas jurídicas domiciliadas no país.
Contribuição ao Programa de Integração Social – PIS e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.	Lei nº 9.701 Lei nº 9.715 Lei nº 9.718 Lei nº 10.637	18/11/1998 25/11/1998 27/11/1998 30/12/2002	Faturamento mensal das empresas.	Pessoas jurídicas de direito privado e as que têm sido equiparadas pela legislação do imposto de renda; Entidades sem fins lucrativos definidas como empregadoras pela lei trabalhista e fundações; Pessoas jurídicas de direito público interno; Sociedades Cooperativas.
Contribuição para o financiamento da seguridade social-COFINS	Lei nº 10.833	29/12/2003	Faturamento mensal das empresas.	Pessoa jurídica que auferir receita, independentemente de sua denominação ou classificação contábil.



**Quadro 3.2: Impostos e Contribuições para o Transporte em Geral (continuação)**

<b>Imposto/ Contribuição</b>	<b>Embasamento Legal</b>	<b>Data da Lei</b>	<b>Incidência (ou fato gerador)</b>	<b>Contribuinte</b>
CIDE - Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico	Lei nº 10.336	19/12/2001	Arrecadado através das operações, realizadas com os combustíveis (gasolinas, <i>diesel</i> , querosenes, etc.).	São contribuintes da Cide-Combustíveis, o produtor, o formulador e o importador (pessoa física ou jurídica).
Contribuições para o SEST – Serviço Social do Transporte e o SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte	Lei nº 8.706	14/07/1993	<p>Pelas atuais contribuições compulsórias das empresas de transporte rodoviário.</p> <p>Pela contribuição mensal compulsória dos transportadores autônomos equivalente a 1,5%, e 1,0% do salário de contribuição previdenciária.</p> <p>Pelas receitas operacionais.</p> <p>Pelas multas arrecadadas por infração de dispositivos, regulamentos regimentos oriundos desta Lei.</p> <p>Por outras contribuições, doações e legados, verbas ou subvenções decorrentes de convênios celebrados com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.</p>	Serão pagas pelas atuais contribuições compulsórias das empresas de transporte rodoviário, calculadas sobre o montante da remuneração paga pelos estabelecimentos contribuintes a todos os seus empregados ou pela contribuição mensal compulsória dos transportadores autônomos.
Fundo Social Ferroviário	Lei nº 3.891	26/04/1961	Taxa adicional de 2%, cujo produto constituirá o Fundo Social Ferroviário, destinado ao cumprimento dos objetivos desta Lei.	As Estradas de Ferro nacionais, sob a administração de autarquias ou sociedades de economia mista federais ou estaduais, ficam autorizadas a cobrar, sobre as tarifas vigorantes a referida taxa.
AFRMM - Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante	Lei nº 10.206	23/03/2001	O AFRMM, pago na entrada do porto de descarga, incide sobre o frete cobrado pelas empresas brasileiras e estrangeiras de navegação que operem em porto brasileiro, de acordo com o conhecimento de embarque e o manifesto de carga, pelo transporte de carga de qualquer natureza, e constitui fonte básica do Fundo da Marinha Mercante.	Empresas brasileiras e estrangeiras de navegação que operem em porto brasileiro, de acordo com o conhecimento de embarque e o manifesto de carga, pelo transporte de carga de qualquer natureza.

O adicional é.

**Quadro 3.2: Impostos e Contribuições para o Transporte em Geral (continuação)**

<b>Imposto/ Contribuição</b>	<b>Embasamento Legal</b>	<b>Data da Lei</b>	<b>Incidência (ou fato gerador)</b>	<b>Contribuinte</b>
Contribuição para o DPC - Diretoria de Portos e Costas	Lei nº 5.461/68	25/06/1968	É arrecadada na base de 1% sobre o montante da remuneração paga pelos estabelecimentos contribuintes a todos os seus empregados.	Arrecadada das empresas particulares, estatais, de economia mista e autárquias, quer federais, estaduais ou municipais, de navegação marítima, fluvial ou lacustre; de serviços portuários; de dragagem e de administração e exploração de portos.
Taxa de utilização do MERCANTE	Decreto nº 5.324	29/12/2004	O recolhimento da Taxa de Utilização do MERCANTE é devido por ocasião da emissão do CE-MERCANTE, à razão de R\$ 20,00 (vinte reais) por unidade, a partir de 1º de janeiro de 2005, e deverá ser efetuado no próprio Sistema, junto com a solicitação de pagamento do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.	Incide sobre o frete cobrado pelas empresas brasileiras e estrangeiras de navegação que operem em porto brasileiro, de acordo com o conhecimento de embarque e o manifesto de carga, pelo transporte de carga de qualquer natureza, e constitui fonte básica do Fundo da Marinha Mercante.
Adicional de Tarifa Aeroportuária para o FAER - Fundo Aeroviário	Lei nº 7.920	12/12/1989	É criado o adicional no valor de 50% (cinquenta por cento) sobre as tarifas aeroportuárias.	O pagamento da taxa será destinado a quem efetivamente utilizar as áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços de um aeroporto.
Isenção do PIS e COFINS	Lei nº. 10.312	27/11/2001	Ficam reduzidas a zero por cento as alíquotas das Contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, e para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gás natural canalizado, destinado à produção de energia elétrica.  Ficam reduzidas a zero por cento as alíquotas das contribuições incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de carvão mineral destinado à geração de energia elétrica.	Pessoa jurídica responsável pelas operações de venda de gás natural e de carvão mineral.

A seguir apresentam-se comentários sobre os tributos incidentes nos transportes, cujos principais aspectos merecem ser destacados:

1. O Imposto sobre serviços de transporte e comunicações (recolhido pela União e que faz parte do ICMS). Esse imposto tem como fato gerador o transporte de cargas ou pessoas e como contribuinte principal o prestador de serviços.
2. Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS – recolhido pelos Estados). Esse imposto tem como fato gerador a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas ou bens e como contribuinte o transportador. Sobre o ICMS convém ressaltar:
  - Pelo sistema intermodal praticado atualmente a cobrança é aplicada por cada Estado por onde a carga circula, porque para cada tipo de transporte é necessária a emissão de um novo documento. Já no sistema multimodal a carga fica sob responsabilidade de um único agente, o operador de transporte multimodal, que cuida do processo de movimentação do início ao fim.
  - O ICMS é um imposto não cumulativo, havendo, portanto, a compensação dos valores devidos com os pagos anteriormente a qualquer outro Estado ou ao Distrito Federal. Assim, com relação ao produto final de uma empresa, haverá a compensação do ICMS devido com os pagos previamente sobre os insumos adquiridos para a sua produção e os serviços de transporte adquiridos.
  - Nestes termos, havendo o pagamento do ICMS relativo ao serviço de transporte em dois Estados diferentes, do valor final devido ao Estado de destino da carga transportada, será deduzido o valor já pago no Estado de origem. Sendo assim, ainda que o transporte multimodal seja tributado em cada um dos Estados, como é o intermodal, não haverá onerosidade, uma vez que sempre ocorrerá a compensação dos tributos. Outrossim, ainda que se argumente haver a inviabilização do transporte multimodal, já que a carga tributária seria repassada para o frete, tornando o serviço excessivamente caro, o embarcador poderia aproveitar-se dessa carga tributária para fazer a compensação do ICMS devido pelo seu estabelecimento na realização das demais atividades.
3. Taxas de outorga (para cada um dos modais de transporte) – Leis estaduais (transporte interestadual e intermunicipal).
4. Imposto sobre serviços (ISS – Municípios). Este imposto tem como fato gerador a prestação de serviços de transporte intramunicipal, bem como armazenagem e transbordo. A empresa que presta o serviço é contribuinte em potencial.

5. Contribuições para o SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) – Lei nº 8.029/90 (adicional de 0,3% à contribuição aos serviços sociais).
6. Contribuição social sobre o lucro líquido: (leis nº 7.689/88; 8.981/95; 10.684/03) Alíquota de 12% da receita bruta para o setor de transportes.
7. PIS/PASEP (Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) (leis nº 9.701/98; 9.715/98; 9.718/98): 1,65% da receita bruta das transportadoras.
8. Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) (leis nº 10.637/02; 10.833/03 e MP 135/03): 7,6% da receita bruta para o setor de transportes.

Vale destacar os impostos e contribuições que estão relacionados a cada modo de transporte:

- **Rodoviário:** pedágio; CIDE combustíveis; Contribuições para o SEST (1,5%) e SENAT (1,0%) – Lei nº 8.706/93: as contribuições serão devidas sobre o total das remunerações pagas pelas empresas de transporte a seus empregados ou sobre o salário de contribuição do transportador autônomo (11,71% do frete cobrado).
- **Ferrovário:** Tarifas das concessionárias: adicional de 2% à tarifa ferroviária para o Fundo Social Ferroviário;
- **Aquaviário:** Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM - Dec. – Lei nº 1.142/70 Dec. - Lei nº 2.404/87, MP nº 1.693-42/98, Lei nº 8.032/90); Contribuição para o DPC (Lei nº 5.461/68): 2,5% da remuneração paga pelas empresas do setor aos funcionários; Taxa de utilização do MERCANTE (Decreto nº 5.324/04).
- **Aéreo:** FAER - Adicional de Tarifa Aeroportuária (Lei nº 7.920/89; 8.399/92): 2,5% da remuneração paga pelas empresas do setor aos funcionários.
- **Dutoviário:** Isenção de PIS e COFINS sobre a receita decorrente da venda de gás natural e de carvão mineral destinado à produção de energia elétrica (Lei nº 10.312/01), CIDE Combustíveis (Lei nº 10.336/01).

Finalmente, o Quadro 3.3 traz os tributos incidentes na importação de mercadorias.

**Quadro 3.3: Tributos incidentes na importação**

<i>Embasamento Legal</i>	<i>Incidência (ou fato gerador)</i>	<i>Contribuintes</i>
Imposto sobre Importação - II		
Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional – CTN – Artigos 19 a 22) 25/10/1966	Entrada de produtos estrangeiros em território nacional	O importador ou quem a ele a lei equiparar. O arrematante de produtos apreendidos ou abandonados.

<i>Embasamento Legal</i>	<i>Incidência (ou fato gerador)</i>	<i>Contribuintes</i>
Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS		
Lei Complementar nº 87/96 13/09/1996	<p>I - operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;</p> <p>II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;</p> <p>III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;</p> <p>IV - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;</p> <p>V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.</p>	Qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

### Continuação do Quadro 3.3: Tributos incidentes na importação

<i>Embasamento Legal</i>	<i>Incidência (ou fato gerador)</i>	<i>Contribuintes</i>
Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior - COFINS-Importação		
Lei nº 10.865/04 30/04/2004	A contribuição incidirá sobre o faturamento mensal, assim considerado a receita bruta das vendas de mercadorias, de mercadorias e serviços e de serviço de qualquer natureza.	São contribuintes da COFINS as pessoas jurídicas de direito privado em geral, inclusive as pessoas a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda, exceto as microempresas e as empresas de pequeno porte submetidas ao regime do SIMPLES (Lei nº. 9.317/96).

<i>Embasamento Legal</i>	<i>Incidência (ou fato gerador)</i>	<i>Contribuintes</i>
Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público Incidente na Importação de Produtos Estrangeiros e Serviços –PIS/PASEP - Importação		
Lei nº 10.865/04 30/04/2004	A entrada de bens estrangeiros no território nacional; ou o pagamento, o crédito, a entrega, o emprego ou a remessa de valores a residentes ou domiciliados no exterior como contraprestação por serviço prestado.	<p>São contribuintes:</p> <p>O importador, assim considerada a pessoa física ou jurídica que promova a entrada de bens estrangeiros no território nacional;</p> <p>A pessoa física ou jurídica contratante de serviços residente ou domiciliada no exterior;</p> <p>O beneficiário do serviço, na hipótese em que o contratante também seja residente ou domiciliado no exterior.</p> <p>São responsáveis solidários:</p> <p>O adquirente de bens estrangeiros, no caso de importação realizada por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora;</p> <p>O transportador, quando transportar bens procedentes do exterior ou sob controle aduaneiro, inclusive em percurso interno;</p> <p>O representante, no País, do transportador estrangeiro;</p> <p>O depositário, assim considerado qualquer pessoa incumbida da custódia de bem sob controle aduaneiro; e</p> <p>O expedidor, o operador de transporte multimodal ou qualquer subcontratado para a realização do transporte multimodal.</p>

#### 4. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DOS TRANSPORTES NO BRASIL

A regulação, ou seja, a capacidade de o Estado regular e normatizar a vida econômica e social existe desde quando o próprio Estado existe (PECI, 2002). E onde quer que exista o Estado, existem órgãos encarregados do exercício de funções administrativas. Portanto, a regulação, um tema que nos últimos anos passou a fazer parte da agenda pública do Estado, é discutida não pelo fato de ser um tema novo, mas porque se relaciona com complexas modificações em termos de responsabilidade e participação de diversos atores no mercado: novos entes governamentais (agências reguladoras), governo, concessionárias e usuários de serviços públicos.

O objetivo deste trabalho não é dissertar sobre essas complexas modificações, nem analisar as atribuições e relações dos atores participantes, no entanto julgou-se interessante, dentro do contexto deste trabalho, apresentar como se comporta atualmente o sistema institucional dos transportes. Nesse sentido, apresentam-se certas definições pertinentes ao tema, tais como: o direito administrativo, um breve resumo do processo de privatização e regulamentação na América Latina; e por fim a estrutura organizacional e institucional dos transportes no Brasil.

##### 4.1. Direito Administrativo

Várias definições existem relacionadas ao Direito Administrativo, mas, dentro de um conceito descritivo, que abrange a Administração Pública em sentido objetivo e subjetivo, a definição de Di Pietro (2006) é a mais adequada:

*“Direito Administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”.*

O Direito Administrativo com o Estado de Direito, desde seu surgimento até os dias atuais, tem sofrido uma série de transformações, variando e ampliando seu conteúdo no tempo e no espaço. Essa diversidade no espaço pode ser encontrada comparando o Direito Administrativo do sistema anglo-americano com o Direito Administrativo do sistema europeu-continental. Este último, originário do direito francês, é adotado por vários países europeus (Itália, Bélgica, Espanha, Portugal e Alemanha Ocidental), Brasil e alguns outros países latino-americanos. No direito brasileiro, essa conceituação foi intensificada com a entrada em vigor da Constituição de 1988 e, mais recentemente, das constituições estaduais (DI PIETRO, 2006). Assim, a autora comenta:

*“A nova Constituição trouxe princípios inovadores que refletem o espírito democrático que norteou a sua elaboração; nota-se a preocupação em restringir a autonomia administrativa, aumentando o controle dos demais Poderes sobre a Administração Pública e inserindo a participação popular na função fiscalizadora”.*

A conceituação do Direito Administrativo, dentro do contexto deste trabalho, serve de referência para o entendimento da formação da estrutura institucional dos transportes no Brasil, bem como seus princípios. Pode se observar que a organização administrativa brasileira tem influência do direito francês, e assim, como cita Di Pietro, hoje a constituição brasileira tem suas próprias características.

#### **4.2. O Processo de Privatização e Desestatização do Estado**

Nas três últimas décadas, o cenário político-econômico global tem vivido fortes mudanças devido a diversos fatores e correntes políticas adotadas pelos governos regionais, em decorrência da globalização. O processo de privatização e "desregulamentação" que se instalou nos anos 80 em muitos países, em prol da modernização do Estado, derivou em importantes mudanças estruturais, provocando sérias crises em diversos países em desenvolvimento. Em países como os da América Central e de América do Sul, suas economias foram afetadas seriamente, tendo um forte impacto social na população e nas atividades econômicas.

Gomes (1998) assinala que a privatização foi vista como um meio para a redução do déficit público e de controle da inflação; as empresas transferidas para as mãos do setor privado poderiam aumentar a poupança do Estado, que não teria mais que gastar com novos investimentos. De acordo com o autor, os governos procuraram credibilidade política por meio da privatização. Política que foi fortemente recomendada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, como condição para concessão de novos empréstimos.

Em face dessa situação e diante da demanda da população por cumprimento e melhoria nos serviços, e de sua proteção como consumidores diretos desses serviços, o Estado teve que procurar sua reestruturação institucional e organizacional para assumir essa nova responsabilidade.

O Brasil foi também envolvido num amplo processo de reforma regulatória que resultou em importantes mudanças em termos de estruturas institucionais e organizacionais



regulatórias. Assim, percebe-se um sensível acréscimo das funções assumidas pelo Estado, derivado das crescentes necessidades coletivas nos âmbitos econômico e social. Costa e Peci (1999) manifestam que o imperativo orçamentário foi tido como o principal motor da Reforma do Estado. Nesta linha, os governos de diferentes países têm orientado as mudanças em direção ao ajuste fiscal. No Brasil prevaleceram as estratégias baseadas na reforma patrimonial, caracterizada pela transferência de ativos para o setor privado, principalmente mediante a privatização de empresas e de investimentos públicos.

#### **4.3. Regulamentação da Área de Transportes**

A importância econômica que tem o setor transportes no desenvolvimento e crescimento econômico de uma região, atuando como suporte geral de suas atividades econômicas, é evidentemente reconhecido por todos os setores da sociedade. Porém, são poucos os países que têm inserido os sistemas de transportes em seus planos estratégicos de crescimento econômico e expansão do comércio exterior, assim como para distribuição mais eqüitativa da riqueza nacional.

Em razão da importância dos transportes e de outros fatores, considerou-se necessária a intervenção do Estado neste setor econômico. De ponto de vista político, a infra-estrutura e os serviços de transportes são considerados muito sensíveis às interferências do mercado na medida em que sua provisão afeta a segurança pública, o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de uma nação. De ponto de vista econômico, a infra-estrutura e os serviços de transportes são considerados “bens públicos coletivos”: bens de consumo que não sofrem de rivalidade<sup>18</sup>, nem de exclusão<sup>19</sup> (DJIMA *apud* Peci, 2002).

A intervenção do Estado no setor de transporte foi parte da trajetória de fortalecimento do Estado Desenvolvimentista no Brasil, provocado pela incipiente estrutura empresarial nacional e estrangeira que o pressionou para participar do setor. O negócio “transportes” foi considerado lucrativo e sem riscos. As justificativas retóricas enfatizavam a importância do transporte para o desenvolvimento do país, mas criaram um ambiente pouco regulado por parte do setor público. A estatização apresentou-se, também, como estratégia do Poder Público para apoiar a classe empresarial. Foram estatizadas as ferrovias ineficientes, o estado interveio – tardiamente – para regular um padrão básico, elaborar planos e formular políticas para o setor (Peci, 2002).

---

<sup>18</sup> Bens não-rivais: o consumo por um usuário não reduz o estoque disponível para outros.

<sup>19</sup> Bens não-excludentes: os usuários não podem ser impedidos de usá-los.

#### **4.4. Os Órgãos Reguladores**

A criação de agências reguladoras no Brasil foi impulsionada pelas diretrizes do Banco Mundial e o processo inspirou-se nas experiências internacionais. Copiaram-se novas formas organizacionais, esquecendo de considerar o ambiente de inserção dessas últimas nos países de origem (PECI, 2002). Assim, as estruturas regulatórias foram instituídas depois que o setor passou por uma ampla reforma estrutural, que modificou substancialmente a estrutura de propriedade e gestão dos serviços de transportes.

A maioria dos Estados vem estruturando o sistema de transportes sob sua responsabilidade, optando por fortalecer as relações com o setor privado. A consequência direta deste processo está relacionada com uma mudança estrutural em termos de eixos produtivos e configuração institucional do setor. Novos papéis e funções são desempenhados pelo governo, agências reguladoras, concessionárias e usuários de serviços públicos.

#### **4.5. Aspectos Gerais sobre o Termo Agência Reguladora**

O termo “agência” é um dos modismos introduzidos no direito brasileiro em decorrência do processo da globalização, embora alguns autores afirmam que não existem grandes justificativas para a adoção dessa terminologia. Este termo foi importado do direito norte-americano, onde tem sentido mais amplo e vem sendo difundido pelo mundo.

Quanto ao termo regulação, Salomão Filho (2001) a conceitua, em sentido amplo:

*“engloba toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou no exercício de poder de polícia”.*

Ele argumenta:

*“a concepção ampla justifica-se pelas mesmas razões invocadas acima. Na verdade, o Estado está ordenando ou regulando a atividade econômica tanto quando concede ao particular a prestação de serviços público e regula sua utilização – impondo preços, quantidade produzida, etc. – como quando edita regras no exercício do poder de polícia administrativo”.*

De acordo com Fachin (1998), as agências reguladoras estão instituídas com base num modelo que as coloca no centro de um triângulo. Em um dos vértices se encontra o

Governo, no outro os operadores (empresas reguladas) e no terceiro os usuários, tentando obter uma equidistância do órgão regulador destes agentes. Embora as agências reguladoras estejam vinculadas ao Poder Executivo, a criação como **autarquia**<sup>20</sup> sob regime especial expressa a vontade de criar entes independentes do poder central, que objetivam executar de modo autônomo a atividade de regulação (FIGUEREDO, 2000).



**Figura 4.1: Modelo de Regulação através de Agências**

#### **4.6. Agências Brasileiras versus Agências Norte-americanas**

Peci (2001) comenta que os motivos que impulsionaram a criação de estruturas regulatórias no Brasil dos anos 90 diferenciam-se substancialmente dos motivos que impulsionaram o estabelecimento de estruturas regulatórias nos EUA do final do século XIX e início do XX. Ela afirma que as funções regulatórias sempre existiram no Brasil, inseridas nas estruturas diretas de ação estatal, porém, quando o Estado assumiu o papel de propriedade, execução e controle direto na economia, a importância destas funções não foi devidamente percebida. A regulação ganhou força no contexto de pós-privatização, embora, no caso brasileiro, tal papel não tenha sido inicialmente planejado.

Nos EUA, as estruturas regulatórias nasceram e foram fortalecidas com base num amplo consenso político, no setor de transportes, assim como em outros setores de infraestrutura, a partir de pressão de empresários e representantes da sociedade. Nos anos setenta, os dois países (Brasil e EUA) entraram no processo de crise de Estado, impulsionado por uma série de fatores de cunho estrutural e conjuntural, dentre eles, o peso das estruturas burocráticas (produtivas, no caso do Brasil e regulatórias, no caso dos EUA) consideradas o principal fator de estrangulamento. Baseadas num sofisticado

---

<sup>20</sup> A autarquia é definida como a pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.

aparelho político e ideológico, as reformas de cunho neoliberal implementam-se nos dois países, assim como em diferentes cantos do mundo. O mundo inteiro tentava tornar-se mais “parecido” com os EUA.

Os EUA tentaram reduzir ainda mais a intervenção estatal na economia privada. No caso brasileiro, tais reformas centraram-se nas estratégias de desestatização, enquanto nos EUA nas estratégias de desregulamentação. O Brasil optou por criar órgãos regulatórios independentes e autônomos, num modelo híbrido baseado nas experiências americanas e inglesas (PECI, 2001).

As estruturas regulatórias na área de transporte – criadas após os contratos de concessão terem sido assinados – se expandiram em nível federal, estadual e municipal, acompanhando, em cada um dos níveis, o ritmo das reformas e respondendo aos preceitos Constitucionais. A Lei que reestrutura o setor define o poder do governo em relação à formulação das políticas de transporte e às competências das agências na implementação destas mesmas políticas.

As estruturas regulatórias americanas não se caracterizam, necessariamente, pela independência e autonomia. Integradas e sob a coordenação do Departamento dos Transportes - DOT, as organizações assumem as características de agências executivas, vestidas de maior flexibilidade e agilidade de decisão e ação. A reforma do setor de transporte extinguiu o primeiro órgão regulador americano, na tentativa de enxugar as funções regulatórias e deslocou o foco da política regulatória de questões de cunho econômico, relativas ao controle de barreiras de entrada e saída ou controle de preços, para questões de segurança. A política de parcerias entre os níveis governamentais em questões relativas ao transporte é muito presente no EUA.

#### **4.7. Estruturas Regulatórias na Área de Transportes**

Em nível federal define-se a nova estrutura institucional do setor, criando-se:

- ✓ a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
- ✓ o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT);
- ✓ a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e;
- ✓ o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT).

Com esse cenário de mudança no aparelho estatal brasileiro foram criadas também outras agências reguladoras brasileiras, dentre as ligadas ao setor de transportes tem-se a Agência Nacional do Petróleo (ANP), e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que está em processo de organização. A primeira, dentre suas atribuições, tem como

tarefa promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, e a segunda tem como função principal a regulação do transporte aéreo de cargas e passageiros.

Peci (2001) comenta que a Lei nº. 10.233/01 que estrutura o setor de transportes no que trata dos quadros das agências tem sido polêmica.

Os órgãos reguladores na área de transportes caracterizam-se pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.

Os estados e municípios também têm responsabilidades na área de transportes, definidas pela Constituição. As estruturas regulatórias estaduais diferenciam-se das federais principalmente pela abrangência setorial, considerando que a quase totalidade das agências estaduais instituídas regula mais de um setor.

Resumindo, as estruturas regulatórias na área de transporte vêm se multiplicando nos três níveis do governo. Ao lado da criação de agências reguladoras que cuidam de segmentos de transportes em nível federal, como ANTT e ANTAQ, estruturas regulatórias multisetoriais cuidam também de transportes intermunicipal e em alguns municípios também estão sendo criadas agências reguladoras, cujo objeto principal é a regulação do sistema de transporte de passageiros.

Utilizando o argumento do Polanyi (1980), a regulação apresenta-se como forma de proteção da sociedade contra o movimento de cunho liberal dos anos 80-90 e as agências reguladoras apresentam-se potencialmente como estruturas de legitimação da ação estatal. Pois, na medida em que o Estado abre mão da prestação dos serviços públicos, assume o seu papel de fiscalizador e regulador desses últimos. Isso não apenas é devido ao princípio constitucional que firma o papel do Estado como provedor de serviços públicos para a população, mas também como resultado da pressão (embora potencial) da sociedade civil. O caso do setor de transportes exemplifica esta trajetória.

#### **4.8. O Sistema Institucional da Área de Transportes**

Entende-se como sistema institucional o conjunto de organizações públicas e privadas que atuam no sistema urbano, regional e federal, participando do processo de planejamento. Este processo é comandado pelos diferentes níveis de atuação político-administrativa (União, Estado e Município). Cabe, portanto, ao sistema institucional a viabilização do funcionamento do sistema urbano, regional e federal, na medida em que lhe fornece os meios necessários à sua atuação.

As organizações de transporte em geral estruturam-se ao redor de três funções: planejar o sistema, prover infra-estrutura e oferecer serviço de transporte. À parte desta classificação, existe uma distinção clara entre a forma de participação e a responsabilidade do setor governamental e do setor privado.

Para o sistema institucional funcionar adequadamente é necessário que as instituições tenham seu papel definido, desempenhem-no efetivamente, tenham capacidade de influir e normalizar dentro do limite de suas competências e tenham adquirido visibilidade entre seus elos institucionais. Por outro lado, como partes integrantes de um sistema, é indispensável que estas instituições atuem de forma integrada, coordenada e reciprocamente complementar.

#### **4.8.1. Ministério dos Transportes**

No mais alto nível da organização da área de transporte está o Ministério dos Transportes, responsável por determinar a política nacional de transporte. A preocupação maior do Ministério centra-se na formulação, coordenação e supervisão de políticas e participação no planejamento estratégico. No Quadro 4.1 estão relacionadas as entidades vinculadas ao Ministério dos Transportes.

**Quadro 4.1: Entidades Vinculadas ao Ministério dos Transportes**

<b>Categoria</b>	<b>Entidades Vinculadas ao Ministério dos Transportes</b>
Autarquias (criadas pela Lei nº 10.233/01)	Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
	Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ
Empresas Públicas	Companhia de Navegação do São Francisco S.A. - FRANAVE (em processo de desestatização)
	VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (em processo de desestatização)
	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT (em liquidação)
Sociedades de Economia Mista	Companhia Docas do Ceará – CDC
	Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA
	Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA
	Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP
	Companhia Docas do Maranhão – CODOMAR
	Companhia Docas do Pará - CDP
	Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN
	Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ
	Rede Ferroviária Federal S.A.- RFFSA (em liquidação)

Em nível federal, pela Lei nº. 10.233/01, foi criado o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT). Ressalta-se que este Conselho ainda não teve, por decreto, sua implantação assinalada.

#### **4.8.2. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT**

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é o órgão responsável pela regulação e fiscalização dos transportes terrestres em território nacional. A ANTT possui competências para atuar nos seguintes modos de transporte:

- **FERROVIÁRIO** – exploração da infra-estrutura ferroviária concedida; prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas; prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiros.
- **RODOVIÁRIO** - exploração da infra-estrutura rodoviária concedida; prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros; prestação do serviço de transporte rodoviário de cargas.
- **DUTOVIÁRIO** - cadastro de dutovias.

- **MULTIMODAL** – promoção do transporte multimodal e habilitação do Operador de Transportes Multimodal – OTM.
- **TERMINAIS E VIAS** – concessão da exploração.

Desta forma, suas atribuições estão relacionadas à concessão, permissão e autorização.

Segundo o regimento interno da agência, a regulação do transporte multimodal é de responsabilidade da Superintendência de Logística e Transporte Multimodal - SULOG, mais especificamente da Gerência de Transporte Multimodal - GEMUL. Assim, qualquer pessoa jurídica nacional ou representante de empresa estrangeira que desejar a habilitação como OTM deve apresentar solicitação formal à ANTT, a qual consultará as demais agências reguladoras de transporte, para manifestação sobre eventual impedimento (Resolução ANTT nº 794/04).

#### **4.8.3. Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ**

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criada pela Lei nº 10.233/01, tem a função de regular e fiscalizar o transporte aquaviário, e tem como objetivo a implementação das políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT. Sua competência é de regular, de supervisionar e de fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros.

Dentro da estrutura organizacional da ANTAQ, de acordo com seu Regimento Interno, cabe à Gerência Geral de Estudos e Acordos a atribuição e competência de elaborar estudos relacionados à política de marinha mercante, visando incentivar a navegação, a prática do multimodalismo e a integração modal.

#### **4.8.4. Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT**

O Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT foi criado pela Lei nº 10.233/01, juntamente com a ANTT e a ANTAQ, com o objetivo de implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo a operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios contidos na Lei nº 10.233/01.



As atribuições, pela legislação, ao DNIT não se aplicam aos elementos da infra-estrutura concedidos ou arrendados pela ANTT e pela ANTAQ, à exceção das competências expressas no art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, que serão sempre exercidas pelo DNIT, diretamente ou mediante convênios de delegação.

#### **4.8.5. Departamento de Aviação Civil – DAC**

O Departamento de Aviação Civil (DAC) é uma organização subordinada ao Comando da Aeronáutica – Ministério da Defesa, cuja missão é estudar, orientar, planejar, controlar, incentivar e apoiar as atividades da Aviação Civil pública e privada, além de manter o relacionamento com outros órgãos no trato dos assuntos de sua competência. O DAC foi criado para ser o responsável por toda regulamentação e fiscalização do transporte aéreo, ou seja, das empresas aéreas de passageiros e cargas e dos aeroportos.

O DAC, até 2005, era o órgão regulador da Aviação Civil, porém, de acordo com a Lei nº 11.182/05 foi extinto com a criação da ANAC.

#### **4.8.6. Agência Nacional da Aviação Civil – ANAC**

A Agência Nacional da Aviação Civil – ANAC foi criada pela Lei nº 11.182/05 e é vinculada ao Ministério da Defesa. Algumas das competências da ANAC no âmbito da regulação da aviação civil são: concessão, permissão e autorização de serviços aéreos; atribuição de *slots*<sup>21</sup> em aeroportos congestionados; autorização e fiscalização de aeroclubes.

Com relação à regulação da infra-estrutura aeroportuária podem ser elencadas as seguintes competências da ANAC: concessão, permissão e autorização de aeródromos; e licenciamento e fiscalização de aeródromos. Em temas de regulação técnica, as atribuições são: homologação e certificação de produtos e processos aeronáuticos; certificação de aeronavegabilidade de aeronaves; habilitação técnica de tripulantes; fiscalização de segurança de voo.

No que diz respeito à regulação da infra-estrutura aeronáutica, a ANAC tem como competências a segurança de voo, o registro aeronáutico da formação de pessoal, a indústria aeronáutica e os serviços auxiliares.

---

<sup>21</sup> Slot é o horário destinado à operação de decolagem ou pouso de uma aeronave em aeroporto coordenado.

A ANAC ainda não foi completamente instalada. De acordo com o artigo 42 da Lei nº 11.182/05, porém, quando estiver em operação substituirá o Departamento de Aviação Civil – DAC e demais Organizações do Comando da Aeronáutica, que terão suas atribuições transferidas para a ANAC.

Vale também ressaltar que a ANAC regulará as atividades de administração e exploração de aeródromos, atualmente competências da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, de acordo com o artigo 47 da Lei nº 11.182/05.

#### **4.8.7. Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT**

Um órgão importante na estrutura do setor de transporte no Brasil é o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), vinculado à Presidência da República e criado pela Lei nº 10.233/01. Porém ele nunca se reuniu. Ele tem a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte.

De acordo com a Lei nº 10.233/01, dentro das atribuições do CONIT destacam-se as seguintes atribuições que tratam do transporte multimodal.

I – propor medidas que propiciem a integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais;

II – definir os elementos de logística do transporte multimodal a serem implementados pelos órgãos reguladores dos transportes terrestre e aquaviário, vinculados ao Ministério dos Transportes, conforme estabelece esta lei, e pelo órgão regulador do transporte aéreo, vinculado ao Ministério da Defesa, conforme estabelece a Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999.

#### **4.8.8. Agência Nacional de Petróleo – ANP**

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é uma autarquia integrante da Administração Pública Federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, de acordo com o estabelecido na legislação brasileira (Lei nº 9478/97, regulamentada pelo Decreto nº 2455/98), nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética e em conformidade com os interesses brasileiros.

Com relação aos transportes, a ANP estabelece critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitra seus valores, nos casos e na forma prevista pela lei, atribuição esta definida na Lei nº 9478 de 06 de agosto de 1997, inciso VI.

#### **4.8.9. Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO**

A Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, vinculada ao Ministério da Aeronáutica, foi criada pela Lei nº 5.862 de 12 de dezembro de 1972, com a finalidade de implantar, de administrar, de operar e de explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe foi atribuída pelo Ministério da Aeronáutica.

Responsável por 97% do movimento aéreo brasileiro administra 32 Terminais de Logística de Carga, além de 66 aeroportos e 81 Estações de Navegação Aérea, com capacidade de armazenagem de produtos químicos de alta periculosidade e produtos perecíveis. A empresa também desenvolve soluções logísticas que garantem a sustentabilidade de seus negócios e transforma os aeroportos em uma importante ligação dentro de um sistema multimodal.

**PARTE II - IDENTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES E MAPEAMENTO DOS MACRO-  
PROCESSOS E SUAS INTER-RELAÇÕES**

## 5. INTRODUÇÃO

As relações comerciais, econômicas e sociais entre os agentes econômicos que compõem as diferentes cadeias de negócios da indústria, agroindústria e agropecuária desenvolvem-se “espontaneamente”. Entretanto, deve-se reconhecer que existe todo um contexto ou meio onde esses agentes atuam que impõe normas e regras com escopo de disciplinar a formalização dessas relações, assim como sua adaptação ao contexto ou ambiente em que se encontram.

Cabe observar que a adaptação organizacional, no entender de Child e Smith (1987), refere-se à habilidade dos administradores em reconhecer, interpretar e implementar **estratégias**, de acordo com as necessidades e mudanças percebidas no seu contexto de forma a assegurar a sobrevivência de suas organizações bem como suas **vantagens competitivas**. Nesse sentido, pode-se considerar que mudanças nas expectativas dos clientes ou na localização geográfica, continuamente transformam a natureza dos mercados, estes, por sua vez, geram restrições que mudam o fluxo e o modo de distribuição de mercadoria dentro do mercado.

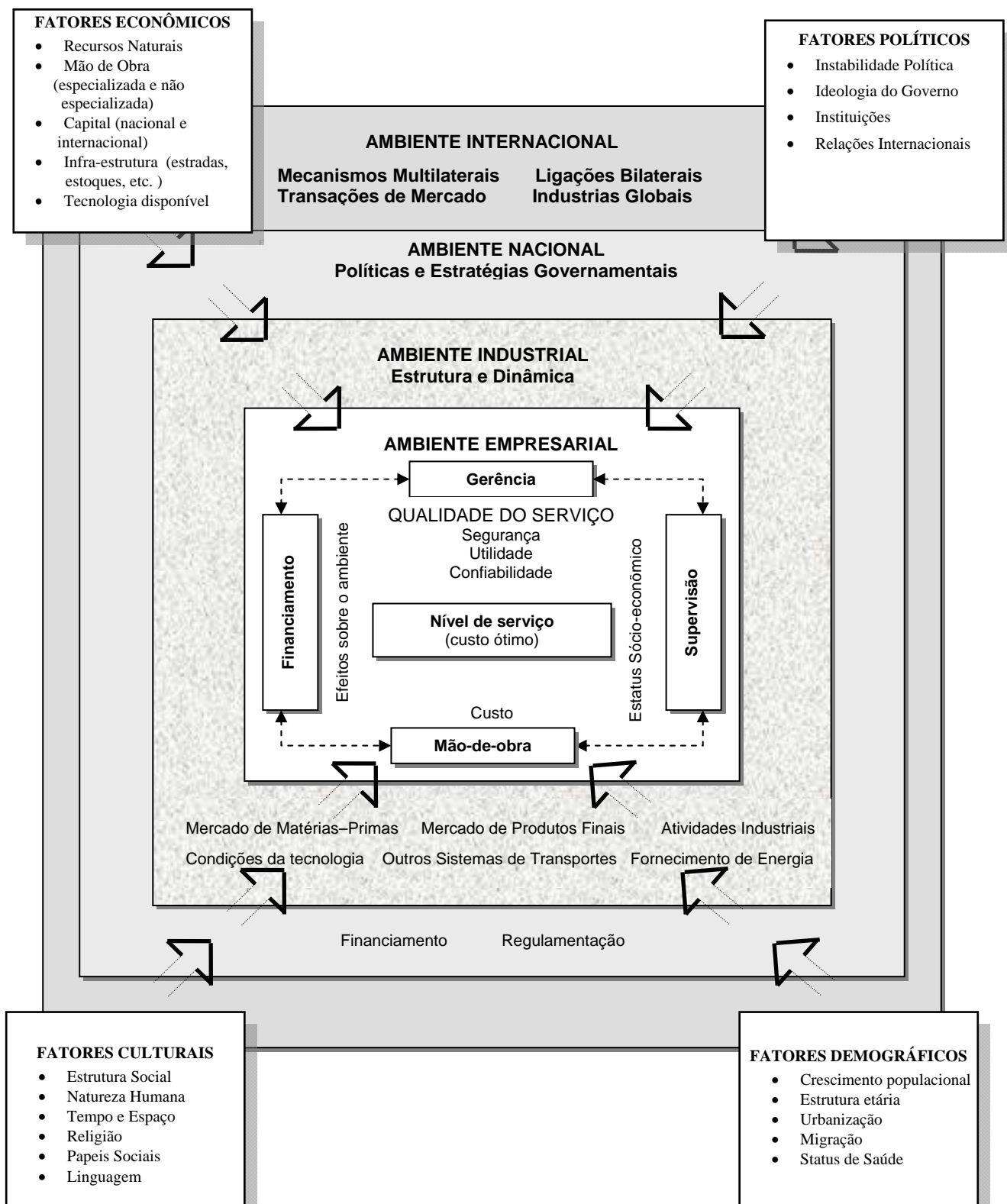
A rigor as forças do ambiente que afetam a gestão do fluxo ocorrem fora da organização. Assim, tem-se que mercado, concorrência, tecnologia e regulamentações governamentais são fenômenos que afetam qualquer empresa. No entanto, as empresas reagem à incidência dessas forças externas de formas diferentes, de acordo com a sua capacidade organizacional, cultural e gerencial de perceber e compreender tais influências. Nesse diapasão, as empresas pro ativas estão em melhor posição para se beneficiarem dessas forças, posto que, utilizam-nas como vantagem competitiva.

Miles (1980) estabeleceu uma importante distinção que permite melhor interpretar esse ambiente. Esta distinção reside basicamente entre: (1) elementos que são explicitamente relevantes para a organização e estão em contato direto com a mesma, compreendido como ambiente específico; (2) elementos que são potencialmente relevantes para a organização e que estão indiretamente em contato com esta, denominado ambiente geral.

Com fundamento na reflexão de Austin<sup>22</sup>, para simplificar a complexidade dos fatores ambientais que afetam as atividades de uma organização, pode-se classificar o ambiente

---

<sup>22</sup> Autor do livro “Managing in Developing Countries”, lançado em 1990 nos Estados Unidos.



Fonte: Adaptado de Fonseca (1997).

**Figura 5.1: O Sistema Empresarial e seu Ambiente**

em quatro níveis: internacional, nacional, industrial e empresarial. Importa notar que além dos fatores mencionados, também deve se considerar a existência de outros que são

inerentes à própria região, e afetam as atividades empresariais de uma área específica. São esses os fatores culturais, demográficos, econômicos e políticos, que podem ser observados no diagrama da Figura 5.1. Esse diagrama permite obter uma visualização bastante adequada das forças externas (industrial, nacional e internacional) que afetam o ambiente empresarial de maneira a permitir a identificação das variáveis e organizá-las para uma posterior análise individual. Logo, dentro de um contexto sistêmico, possibilita formular **estratégias** e **políticas** para o desenvolvimento das organizações.

O nível internacional precisa ser entendido para avaliar como as políticas externas afetam as relações comerciais, os fluxos de mercadorias e produtos e o desenvolvimento econômico do país. No nível nacional, fica bem evidente que as estratégias e políticas governamentais afetam cada empresa que integra uma cadeia produtiva e logística e as cadeias como um todo. No nível industrial, é importante conhecer a posição da empresa dentro desse ambiente, já que existe uma série de forças geradas pelo próprio mercado e pelas políticas de competição usadas pelas empresas dos diferentes ramos das cadeias produtivas e logísticas (unidades agrícolas, transporte, armazéns, agroindústrias, distribuidores, etc.).

Os fatores mais próximos e que incidem de modo imediato nas empresas se constituem por todos os mercados em que está presente: produtos, matérias primas, equipamentos, mão de obra, mercado financeiro, e outros. Todos esses ambientes, também são atingidos por fatores externos que formam uma corrente de impactos que determinam a produtividade de cada empresa ou organização.

Estas influências são as mais variadas. Os fatores demográficos, por exemplo, permitem caracterizar o mercado e o perfil dos clientes e consumidores, definir as estratégias de expansão, os canais de distribuição e comercialização, as políticas de marketing. O estudo dos fatores políticos, econômicos e culturais junto com as forças ambientais vindas dos ambientes industrial, nacional e internacional permite obter um diagnóstico do ambiente em que a empresa encontra-se inserida e simular o impacto das pressões exercidas por essas forças. Tudo com o intuito de poder se adaptar ao ambiente competitivo e estratégico.

O diagrama também permite que os administradores concebam o ambiente de forma dirigida, compreendendo de que maneira os diversos interessados são afetados pelas políticas ou práticas da organização e como eles irão reagir. Assim como identificar quais são as opções para lidar com possíveis reações. Além disso, possibilita que as organizações considerem cada vez mais o papel que devem exercer na sociedade,

levando em conta os problemas sociais contemporâneos e a real complexidade das transações e interações econômicas.

É importante ressaltar o quanto se exige de habilidade estratégica e de capacidade de adaptação das organizações para sobreviverem ante o nível de turbulência ambiental do mundo atual. Se, por um lado, essas alterações criam dificuldades e restrições, por outro, trazem também oportunidades. Os movimentos do tipo “Administração por Objetivos” e outros trabalhos na linha de eficiência gerencial e estratégia empresarial procuraram especialmente, a partir da década de 60, enfatizarem a ação dos administradores na busca de resultados. Surge então uma maior preocupação com o ambiente externo e com o impressionante nível de mudanças sociais, políticas, econômicas e tecnológicas. Razões que determinam maior ênfase na idéia de **eficácia e eficiência**.

De outro lado, Porter (1986) parte de outra abordagem para a análise dos componentes estruturais que determinam o conjunto das forças competitivas do ambiente onde as empresas encontram-se inseridas. Muitos trabalhos realizados no Brasil, relativos à competitividade das indústrias, também utilizam desta abordagem para suas análises. A estrutura industrial influi de maneira ímpar no ambiente competitivo, vez que, determina o comportamento de forças externas que afetam toda a organização e que são muito relevantes para a formulação de estratégias competitivas. Portanto, Porter (1986) defende que o “potencial de lucro” da indústria e as estratégias das empresas dependem de cinco forças competitivas:

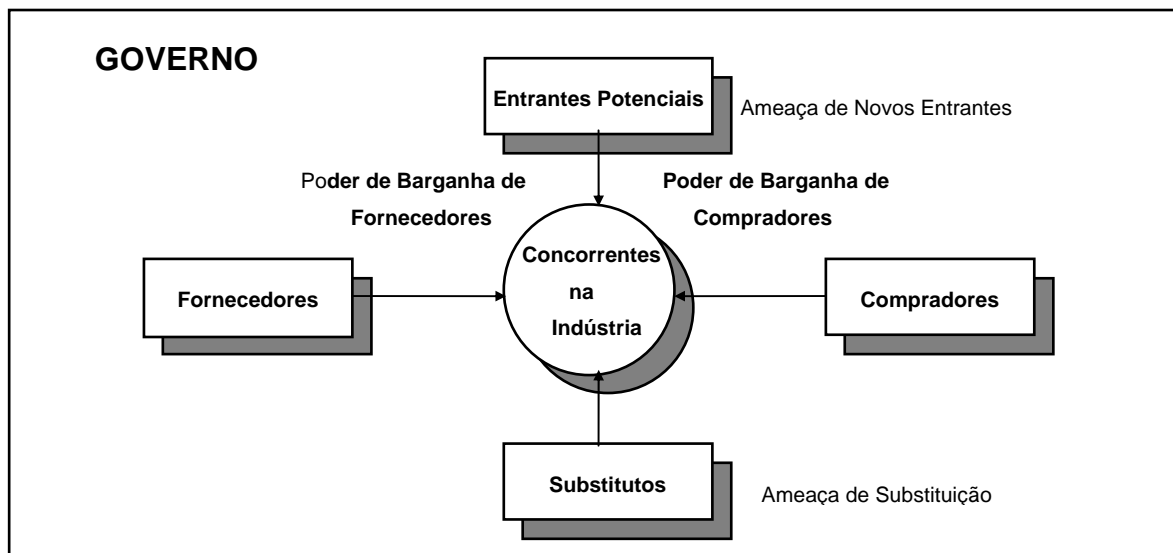
- entrantes potenciais;
- poder de negociação dos compradores;
- poder de negociação dos fornecedores;
- grau de rivalidade entre as empresas do setor e;
- ameaça de produtos substitutos.

Para o autor, a concorrência em uma indústria não está limitada aos participantes estabelecidos. Clientes, fornecedores, os entrantes potenciais e os produtos substitutos são todos “concorrentes” para as empresas na indústria, estabelecendo assim o conceito de “rivalidade ampliada”. A intensidade desta concorrência age no sentido de diminuir a rentabilidade das empresas, a qual tende a estabelecer um lucro cada vez menor.

O conjunto das cinco forças e o modo como as empresas buscam uma posição defensiva perante elas, é o que define a capacidade das empresas de manterem retornos acima da média. Vale ressaltar que cada indústria tem características próprias, portanto, a intensidade das forças é diferente para cada contexto. Destaca-se também o papel regulador do governo que age através de cada uma das forças. Dessa maneira, Porter



posiciona o governo atuando através das cinco forças competitivas com objetivo de influenciar a concorrência por meio de políticas adotadas e atos regulatórios, atos estes que podem determinar limites no comportamento das empresas como fornecedoras ou compradoras.



Fonte: Porter (1986)

**Figura 5.2: Forças Competitivas na Indústria**

*“Assim sendo, nenhuma análise estrutural está completa sem um diagnóstico sobre como a política governamental atual e futura, em todos os níveis, irá afetar as condições estruturais. Para os propósitos da análise estratégica é, em geral, mais esclarecedor considerar como o governo afeta a concorrência através das cinco forças competitivas do que considerá-lo como uma força por si só” (Porter).*

O problema é que em países em desenvolvimento, onde a instabilidade nas decisões políticas é predominante, a intervenção governamental na ordem econômica tem um efeito muito maior do que no caso de países desenvolvidos, vez que representam o ambiente onde o modelo foi desenvolvido. Tal como qualquer simplificação da realidade, o modelo de Porter tem suas restrições. Sob determinado ponto de vista tem uma visão reducionista do ambiente externo, na medida em que não são considerados todos os atores sociais do ambiente industrial. Portanto, deixa-se de considerar elementos importantes, como a política e as pessoas.

De maneira geral, os administradores das cadeias de suprimentos não contam com o instrumental analítico necessário que lhes permita captar essas mudanças nos diferentes ambientes de maneira sistemática. A maior dificuldade encontra-se na transmissão de

informações e dados de uma empresa para outra ou de um agente econômico e institucional ao outro. Assim, pode-se observar que os dados e informações não se transmitem com rapidez e fluidez pelos canais de informação formal e informal existentes.

Convém observar que muitas empresas não dispõem sequer de um canal de informação adequado para a obtenção rápida, precisa e segura de informações. Portanto, é difícil para um agente econômico ou institucional ter uma percepção do ambiente e dos possíveis efeitos que as forças possam causar no desempenho de suas atividades ou nos objetivos organizacionais. Essa deficiência de informação afeta a tomada de decisão dos agentes econômicos e institucionais.

### **5.1. Cenário Internacional e o Sistema Logístico**

A abertura comercial e a globalização da economia mundial vêm mudando o panorama econômico internacional nos últimos anos e, conseqüentemente, alterando as características dos fluxos logísticos internacionais quanto a sua intensidade e necessidades físicas. Ou seja, está havendo uma intensificação do tráfego que está sobrecarregando a capacidade da infra-estrutura em muitas áreas. Mesmo assim pode-se observar o rápido crescimento de fluxos de retorno. Embora nos anos 90 essa mudança econômica tenha gerado uma série de problemas e limitações a numerosos países em desenvolvimento para poder alcançar maior competitividade em suas exportações e importações, estes souberam reagir a essas pressões do ambiente globalizado já que houve uma melhora na capacidade gerencial das empresas voltadas ao comércio exterior.

Diante desse cenário, o sistema logístico formado por todos os membros da cadeia de suprimentos (fabricantes, fornecedores, transportadoras, depósitos, varejistas, clientes, etc.) vem integrando cada vez mais suas atividades. Essa integração pode assumir diferentes configurações, dependendo de como os fatores ambientais afetam as empresas envolvidas. Dornier (2000) comenta que o primeiro tipo de integração (geográfica) está relacionado à perda de importância das fronteiras geográficas, que tem sido possível tanto pelas tecnologias de processamento e comunicação de dados como pelo avanço da tecnologia dos meios de transporte em todo o mundo. O segundo tipo é a integração funcional que melhora a gestão dos fluxos. Ou seja, que as responsabilidades da gestão de operações e logística estão se expandindo para incluir funções como pesquisa, desenvolvimento e marketing no projeto e gestão dos fluxos, além da coordenação dos fluxos físicos relacionados à produção, distribuição ou serviços pós-vendas. O terceiro tipo é a integração setorial, que consiste em estender a visão para além das fronteiras da corporação e trabalhar cooperativamente com todos os agentes da cadeia num esforço para otimizar todo o sistema.

Nesse contexto, a logística globalizada adquire um papel preponderante na competitividade dos produtos comercializados internacionalmente, já que o conhecimento mais profundo sobre a distribuição física internacional pelos exportadores e importadores pode constituir uma vantagem capaz de aumentar a eficiência e a eficácia do gerenciamento de seus embarques. Esse conhecimento consiste em compreender: como se conforma o sistema institucional de transportes; como se dão os mecanismos que articulam os componentes da cadeia de distribuição física nacional e internacional, como estão estruturados os fluxos documentais das operações; conhecer e interpretar o sistema de regulamentação nacional e os acordos multilaterais existentes na região; analisar os riscos das operações. A obtenção de informações e conhecimento sobre o assunto permite que as empresas conheçam melhor os problemas, apliquem os avanços tecnológicos e aprimorem as técnicas gerenciais de logística para obter uma relação favorável de custo/benefício no movimento internacional das mercadorias.

## **5.2. Abordagem Sistêmica da Logística Global**

Bowersox (2001) expõe que a logística dentro do país concentra-se em serviços de valor agregado dentro de um ambiente relativamente controlado, no entanto, a logística globalizada deve atender a todas as necessidades do país, assim como, enfrentar as crescentes incertezas relacionadas à distância, à demanda, à diversidade e à documentação das operações.

A Logística Global deve ser abordada desde uma visão multimodal, multidisciplinar, multiproblema e multisetorial. Multimodal, já que a distribuição física de produtos pode ser realizada por um ou mais modos de transporte tanto de forma integrada ou não. Multidisciplinar, porque os sistemas logísticos compreendem ciências das engenharias de transporte e de produção; aspectos das ciências econômica, administrativa, gerencial, legal, de comércio exterior, de informação e de comunicação; além de aspectos sociais, ambientais, entre outros.

Multisetorial, devido às diferentes funções dos sistemas logísticos onde intervém o governo, o setor privado, usuários diretos e não usuários, etc. Multiproblema, porque é fundamental a visão holística na solução dos problemas de logística de distribuição física internacional. Esta apresenta quatro grandes desafios que de acordo com Bowersox, são: a) os ciclos de atividades globalizadas são geralmente muito mais longos, por causa das maiores distâncias, de mais intermediários e do maior uso de viagens oceânicas; b) as operações logísticas globalizadas são mais complexas devido aos volumes e a variedade de itens em estoques, a maior quantidade de documentos, a maior quantidade de locais de estocagem e de fornecedores de serviços; c) maior demanda dos sistemas de

informação; e d) o esforço de desenvolvimento e manutenção da produção, da logística e das alianças de mercado em âmbito global.

### **5.3. As Decisões sobre a Cadeia Logística de Distribuição Física Internacional**

Os personagens chave para que qualquer tipo de transporte ocorra na cadeia de suprimento são, o embarcador e o transportador. São eles que tomam as decisões relacionadas ao transporte, então, os fatores a serem considerados variam de acordo com a perspectiva determinada por eles. Como os objetivos de cada um deles são diferentes, os fatores que influenciam as decisões são também distintos.

O objetivo do transportador é tomar decisões de investimento e determinar políticas de preços e de operação que maximizem o retorno sobre seus ativos. A preocupação centra-se em minimizar custos. O objetivo do embarcador é minimizar o custo total de atendimento do pedido do cliente e atingir a responsividade prometida, dessa forma, suas decisões incluem o projeto da rede de transporte e escolha dos meios de transporte.

O núcleo ao redor do qual a distribuição física internacional foi desenvolvida é o transporte internacional de carga. De acordo com Handabaka (1994), o transporte internacional de carga apresenta dois tipos de estrutura: a primeira, estrutura funcional, compreende a parte de infra-estrutura e serviços, que permite o funcionamento dos sistemas de transporte; a segunda é a estrutura operacional, que consiste na operação dos meios de transporte de cada modo de transporte, na definição da rede mundial e nacional de movimentação de carga, e escolha dos modos. A operação dos meios é de responsabilidade dos transportadores ou operadores de transporte. Assim, os usuários de transporte exercem apenas uma influência indireta sobre a infra-estrutura e operação dos meios de transporte (características e tipos de serviço), assim como nas regulamentações internacionais que as governam. No entanto, têm uma influência direta sobre os serviços ao negociar com os operadores e/ou transportadoras, agentes transitários ou entidades corporativas.

Handabaka explica que o responsável pela logística global numa empresa de comércio exterior segue o seguinte processo de tomada de decisão: a) estudo da carga a ser transportada, suas características e preparação necessária para o transporte; b) modos de transporte a serem considerados, incluindo rotas e terminais, a estrutura de cada um deles e os respectivos regulamentos internacionais; c) custo da cadeia a ser analisada; d) análise de tempo de cada operação da cadeia; d) critérios para escolha da melhor alternativa; e) escolha de cadeia ótima de distribuição física internacional.

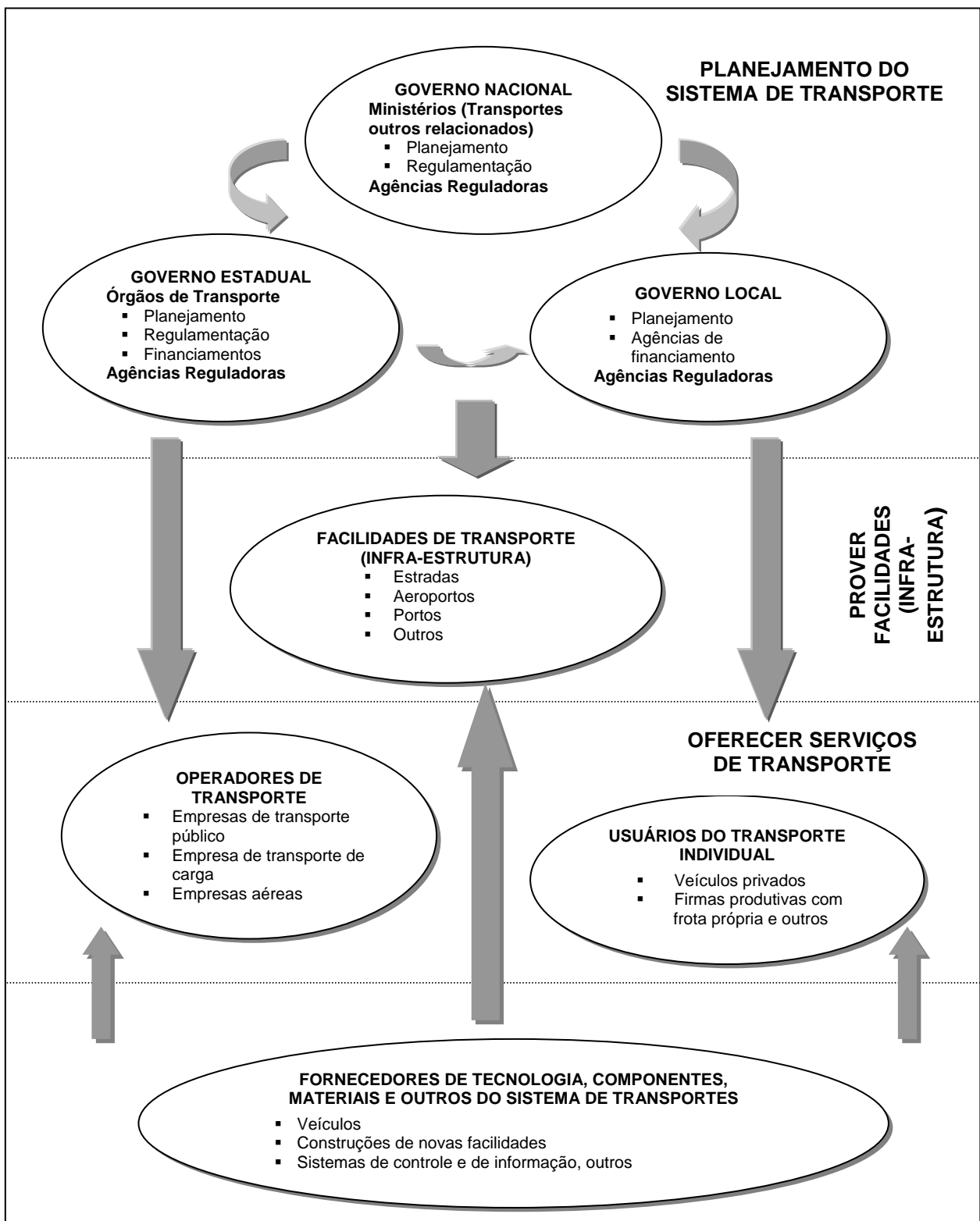
## **6. O SISTEMA INSTITUCIONAL DO TRANSPORTE DE CARGA**

Entende-se como sistema institucional o conjunto de organizações públicas e privadas que atuam para viabilizar o funcionamento do sistema urbano regional e federal, participando do processo de planejamento. Este processo é comandado pelos diferentes níveis de atuação político-administrativa do poder público (União, Estados e Municípios). Cabe, portanto, ao sistema institucional viabilizar o funcionamento do sistema de transportes na medida em que lhe fornece os meios necessários à sua atuação: normas, recursos financeiros, humanos e materiais, equipamentos e instalações.

As organizações de transporte em geral estruturam-se ao redor de três funções: planejar o sistema, prover infra-estrutura e oferecer serviço de transporte. Na Figura 6.1 apresenta-se a conformação da sistemática institucional de transportes, onde são esquematizadas as principais organizações e os agentes que compõem o sistema dentro das três funções ora mencionadas. Já, na Figura 6.2, são detalhados os diferentes agentes governamentais públicos e privados envolvidos no sistema de transporte de cargas. Cumpre observar que à parte desta classificação, existe ainda uma distinção clara entre a forma de participação e de responsabilidade no setor governamental e pelo setor privado.

Baseado nas três funções delineadas acima, bem como na missão de cada organização e agente, pode-se agrupar os agentes do sistema em cinco categorias. A distinção proposta para essa categorização é meramente didática, com fins de uma melhor compreensão da missão de cada organização e agente atuante dentro do sistema institucional bem como cada um se relaciona aos diferentes níveis de planejamento (estratégico, tático e operacional).

No mais alto nível da organização do setor de transporte está o governo federal. Constituído por dois ministérios (Transportes e Defesa) responsáveis por formular diretrizes, estabelecer normas e determinar as diretrizes da política nacional de transporte. Além disto, ficam também responsáveis pela promoção da infra-estrutura e facilidades necessárias para que os diferentes modos de transporte operem com eficiência. Neste mesmo nível hierárquico de governo, e vinculadas aos ministérios, encontram-se as agências reguladoras.



Fonte: Adaptado de Morlock (1978)

**Figura 6.1: Sistema Institucional da Função Transporte**

Os governos estaduais e municipais desempenham um papel importante na organização institucional dos transportes em suas respectivas jurisdições e, dentro da classificação proposta, podem ser inseridos no segundo nível. A responsabilidade destas esferas tem suas atribuições na área de transportes definidas pela Constituição Federal.

Nesse sentido, as atividades dos agentes ora mencionados incidem principalmente na responsabilidade do processo de planejamento e gestão dos transportes de suas regiões e na gestão dos investimentos sob seu controle. Tais investimentos na maioria das vezes são feitos em infra-estrutura como estradas, aeroportos e sistemas de trânsito das cidades, conforme a necessidade de cada região. Para definir o propósito de gerenciamento, algumas entidades governamentais têm estruturas organizacionais bem definidas para operar cada segmento principal do sistema de transporte. Estes governos também regulamentam empresas de transporte do setor privado operando dentro de sua jurisdição. Vale ressaltar que as estruturas regulatórias estaduais diferenciam-se das federais principalmente pela abrangência setorial considerando que quase a totalidade das agências estaduais instituídas regula mais de um setor.

No terceiro nível pode-se identificar na classificação a presença dos outros ministérios e entidades governamentais no âmbito federal, estadual ou municipal, que de forma direta e indireta atuam sobre os sistemas de transportes. A incidência destes agentes pode ser percebida nos aspectos de fiscalização, controle e arrecadação tributária federal (ver Figura 6.2).

No quarto nível têm-se as empresas de transporte de passageiros e de cargas que ofertam seus serviços. Esta classe inclui as empresas de transporte público de passageiro, ferroviárias, aéreas, aquaviárias, transportadoras, dentre outras.

Em quase todos os estados da federação, os serviços de transporte de cargas e de passageiros realizado por ônibus são privados. Estes serviços são ofertados por operadores privados mediante o regime de permissão governamental, os quais estão também inseridos nos sistemas de transporte. Para prestar o serviço disponibilizam veículos próprios para a movimentação, e no extremo, como no caso do sistema dutoviário, devem prover o seu próprio sistema. Os veículos particulares ficam dentro desta categoria bem como as empresas produtivas com frota própria que transportam cargas. Destaca-se a importância que tem o setor rodoviário na economia do país, já que tanto o deslocamento de passageiros como a movimentação de cargas no Brasil é predominantemente realizada pelo transporte rodoviário.

No quinto nível têm-se todas as empresas fabricantes dos meios de transportes dos diferentes modos, assim como dos materiais, componentes e peças; as empresas

construtoras das facilidades e instalações e seus fornecedores respectivos; as empresas fornecedoras e distribuidoras de energia; e todas aquelas que de uma ou outra forma, impulsionam, sustentam e viabilizam a operação dos diferentes modos de transporte.

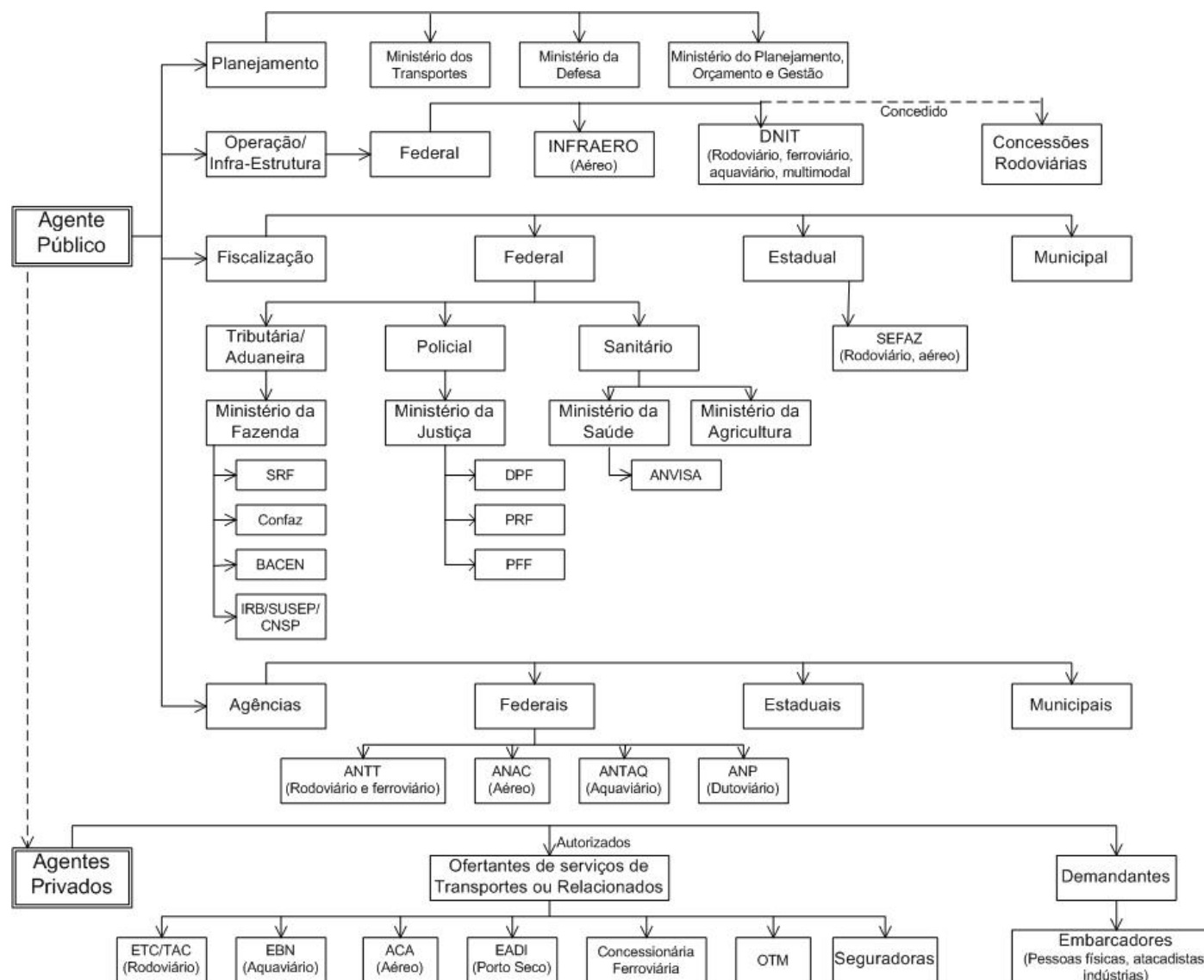
Como a ênfase principal deste trabalho é o transporte de cargas, nos tópicos a seguir serão tecidas considerações tão somente sob os agentes públicos e privados que direta e indiretamente atuam no sistema de transporte de cargas para determinar suas respectivas competências. Dessa maneira, inicialmente serão apresentados os agentes públicos para posteriormente apresentar os agentes privados.

### **6.1. Agentes Públicos do Setor de Transportes**

Quatro são as principais competências dos agentes públicos do setor de transportes: realizar o planejamento dos diferentes sistemas de transportes; proporcionar a infraestrutura e facilidades necessárias para sua eficiente e eficaz operação; dar as condições para que se realizem parcerias públicas privadas; fiscalizar e regular os diferentes elementos que compõem os sistemas de transportes, assim como os fluxos que serão produzidos por eles.

Inúmeros são os agentes envolvidos no processo do transporte de cargas no Brasil. Alguns dos agentes já foram abordados na primeira parte deste relatório. A seguir, serão aprofundados e apresentados outros agentes envolvidos.





**Figura 6.2: Mapa dos Agentes que Atuam no Sistema de transporte no Brasil**

### **6.1.1. Agentes Públicos Responsáveis pelo Planejamento dos Transportes**

O Ministério dos Transportes, o Ministério da Defesa e o Ministério do Orçamento Planejamento e Gestão são as entidades públicas envolvidas no planejamento dos transportes brasileiros.

#### **6.1.1.1. Ministério dos Transportes**

O Ministério dos Transportes (MT) possui como principal competência a formulação da política nacional de transportes nos modos ferroviário, rodoviário e aquaviário; da marinha mercante, portos e vias navegáveis; e a participação na coordenação dos transportes aeroviários. Assim, dentro do contexto do planejamento estão definidas as seguintes responsabilidades:

- formulação, coordenação e supervisão das políticas de transportes;
- participação no planejamento estratégico e estabelecimento de diretrizes para sua implementação, assim como definição das prioridades dos programas de investimentos;
- aprovação dos planos de outorgas;
- formulação e supervisão da execução da política referente ao Fundo de Marinha Mercante destinado à renovação, recuperação e ampliação da frota mercante nacional, em articulação com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior, e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Segundo o regimento interno do Ministério dos Transportes, cabe ao Departamento de Planejamento e Avaliação da Política de Transportes, mais especificamente à Secretaria de Política Nacional de Transportes, a proposição de medidas que incentivem a multimodalidade, a competitividade e universalização dos serviços de transportes.

#### **6.1.1.2. Ministério da Defesa**

O Ministério da Defesa (MD) é o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas e é constituído pela Marinha, Exército e Aeronáutica. Uma de suas funções primordiais é o estabelecimento de políticas ligadas à defesa e à segurança do País. Com relação aos transportes, o MD é responsável pela política marítima nacional, a política aeronáutica nacional e pela infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

Partes das atividades relativas ao transporte aéreo são exercidas no Conselho de Aviação Civil – CONAC, onde o MD é responsável pela Secretaria-Executiva, através da

sua Secretaria de Organização Institucional – SEORI. No que diz respeito à infraestrutura aeronáutica, o Departamento de Controle e Espaço Aéreo - DECEA, subordinado ao Comando da Aeronáutica é responsável pelo planejamento, regulamentação, cumprimento de acordos, normas e regras internacionais relativas à atividade de controle do espaço aéreo.

No que diz respeito ao transporte marítimo, o MD é responsável pela política marítima nacional, pela segurança do tráfego aquaviário e pela salvaguarda da vida humana no mar, responsabilidades estas atribuídas ao MD pelo Decreto nº. 5.201 de 02 de Setembro de 2004.

#### **6.1.2. Agentes Públicos responsáveis pela Infra-estrutura de transportes**

A responsabilidade pela infra-estrutura de transportes, de acordo com a legislação vigente, está sob a custódia de dois órgãos: a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (INFRAERO); e o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), cuja competência e estrutura foram pormenorizadas no primeiro a primeira parte .

#### **6.1.3. Agentes Públicos Responsáveis pela Regulação: Agências Reguladoras**

A atual estrutura de regulação do setor de transporte no Brasil começou a ser definida em junho de 2001, com o estabelecimento da Lei nº. 10.233. Dessa forma, foram criadas várias agências reguladoras, tanto no nível federal como estadual. Neste trabalho serão tratadas, em maiores detalhes, somente as agências reguladoras de transportes em nível Federal, já que as agências reguladoras que cuidam dos transportes intermunicipal e interestadual e seu objeto principal é a regulação do sistema de transporte de passageiros.

Os órgãos reguladores na área de transportes (já caracterizados na primeira parte deste relatório) distinguem-se pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes. Devido a sua recente implantação, a primeira parte do relatório fez referência a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC de forma simplificada; assim, o item a seguir contempla mais informações sobre suas atribuições e competências.

##### **6.1.3.1. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)**

A Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC), devido a sua recente implantação foi instituída pela lei nº. 11.182/05, com vinculação direta ao Ministério da Defesa. A ANAC é

o órgão regulador e fiscalizador da aviação civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, sendo suas atribuições as seguintes:

- concessão, permissão e autorização de serviços aéreos;
- atribuição de *slots*<sup>23</sup> em aeroportos congestionados;
- autorização e fiscalização de aeroclubes.

Com relação à regulação da infra-estrutura aeroportuária podem ser elencadas as seguintes atribuições conferidas à ANAC:

- concessão, permissão e autorização de aeródromos;
- licenciamento e fiscalização de aeródromos;
- homologação e certificação de produtos e processos aeronáuticos;
- certificação de aeronavegabilidade de aeronaves;
- habilitação técnica de tripulantes;
- fiscalização de segurança de voo.

No que diz respeito à regulação da infra-estrutura aeronáutica, a ANAC tem como competências:

- a segurança de voo;
- o registro aeronáutico da formação de pessoal;
- a indústria aeronáutica;
- os serviços auxiliares.

Vale ainda ressaltar que a ANAC possui outras atribuições articuladas com os outros órgãos governamentais competentes, tais como: expedição de regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis; porte e transporte de cargas perigosas e a promoção de estudos sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal, ao longo de eixos e fluxos de produção.

De acordo com o artigo 42 da lei nº. 11.182/05, a ANAC irá substituir o Departamento de Aviação Civil – DAC e as outras organizações do Comando da Aeronáutica. Assim, ela passará a regular as atividades de administração e exploração de aeródromos, atualmente competências da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO.

---

<sup>23</sup> Slot é o horário destinado à operação de decolagem ou pouso de uma aeronave em aeroporto coordenado.

#### **6.1.4. Agentes Públicos Responsáveis pela Fiscalização**

No setor de transportes os órgãos fiscalizadores são aqueles que têm como atribuição precípua verificar o cumprimento de procedimentos e serviços executados por parte dos prestadores de serviço de transporte de acordo com as normas vigentes. Assim como o cumprimento de arrecadação de taxas e impostos pela execução dos mesmos.

##### **6.1.4.1. Ministério da Fazenda**

O Ministério da Fazenda tem sua competência definida pelo o decreto nº. 5.510, de 12 de agosto de 2005. Com relação aos transportes, vale destacar dentre as suas atribuições:

- política, administração, fiscalização e arrecadação tributária federal, inclusive a destinada à previdência social, e aduaneira; e
- fiscalização e controle do comércio exterior.

Essas designações estão divididas dentre seus órgãos colegiados e singulares. Os órgãos colegiados são: o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); e o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP). Como órgão específico singular tem-se a Secretaria da Receita Federal (SRF). Além disso, vinculada a esta instituição tem-se a autarquia da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e o Banco Central do Brasil (BACEN). Dentre as sociedades de economia mista estão a Brasil Resseguros S/A (IRB) e entidades vinculadas.

##### ***Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)***

O Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) tem atribuições de promover ações necessárias à elaboração de políticas, a harmonização de procedimentos e a determinação de normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal. Algumas de suas competências são:

- sugerir medidas com vistas à simplificação e à harmonização de exigências legais;
- promover a gestão do Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais (SINIEF) para a coleta, elaboração e distribuição de dados básicos essenciais à formulação de políticas econômico-fiscais e ao aperfeiçoamento permanente das administrações tributárias; e
- colaborar com o Conselho Monetário Nacional na fixação da Política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e Distrito Federal, para cumprimento da

legislação pertinente e na orientação das instituições financeiras públicas estaduais, propiciando sua maior eficiência como suporte básico dos Governos Estaduais.

### ***Secretaria da Receita Federal (SRF)***

A Secretaria da Receita Federal é composta por unidades centrais e descentralizadas, distribuídas por todo o território nacional. Sua estrutura fundamenta-se em uma base de atribuições, na qual se destacam as funções de fiscalização, arrecadação, tributação e informações econômico-fiscais, cujo objetivo é promover uma maior integração entre o Fisco e os Contribuintes e facilitar o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias, bem como o acesso às informações de interesse de cada cidadão. A SRF tem por finalidade a fiscalização sobre tributos referentes aos produtos de comércio exterior, além de disponibilizar o Siscomex para agilização do fluxo de documentos e conseqüentemente, do fluxo de cargas.

### ***Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e o Brasil Resseguros S/A (IRB)***

O Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, criou a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), que é o órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro. Este Decreto-Lei também instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados, do qual fazem parte o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), o IRB Brasil Resseguros S.A., as sociedades autorizadas a operar em seguros privados e capitalização, as entidades de previdência privada aberta e os corretores habilitados.

Como principais atribuições, cabe a SUSEP :

- fiscalizar o funcionamento e operação das Sociedades Seguradoras, de Capitalização, Entidades de Previdência Privada Aberta e Resseguradores, assim como sua constituição e organização, em decorrência da qualidade de executora da política traçada pelo CNSP;
- cumprir e fazer cumprir as deliberações do CNSP e exercer as atividades que por este forem delegadas; e
- fixar condições de apólices, planos de operações e tarifas a serem utilizadas obrigatoriamente pelo mercado segurador nacional.

Ao CNSP foi determinado dentre suas funções principais:

- fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados;
- estipular índices e demais condições técnicas sobre tarifas, investimentos e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas sociedades seguradoras;
- fixar as características gerais dos contratos de seguros;
- estabelecer as diretrizes gerais das operações de resseguro.

As finalidades basilares determinadas ao IRB Brasil Resseguros S/A são:

- elaborar e expedir normas reguladoras de cosseguro, resseguro e retrocessão;
- aceitar o resseguro obrigatório e facultativo do País ou do exterior;
- promover a colocação, no exterior, de seguro, cuja aceitação não convenha aos interesses do País ou que nele não encontre cobertura;
- organizar plantas cadastrais, registro de embarcações e aeronaves, vistoriadores e corretores.

Destaca-se ainda que no IRB existe a Gerência de Riscos de Transportes (GERIT), que tem a atribuição de subscrever riscos (tratados e facultativos) dos seguintes ramos: automóvel, cascos marítimos, aeronáutico, transportes, RC-transportes, petróleo e satélites.

### ***Banco Central do Brasil (BACEN)***

O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional criado com a promulgação da Lei nº. 4.595 de 1964. Entre as inúmeras funções conferidas por Lei, cumpre destacar a organização, disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional, bem como a gestão de pagamentos brasileiros e de serviços do meio circulante. A Constituição de 1988 determinou novas orientações e diretrizes estratégicas para a atuação do BACEN, com previsão ainda da elaboração de Lei Complementar sobre o Sistema Financeiro Nacional, que deverá substituir a Lei nº. 4.595/64 e redefinir as atribuições e estrutura do Banco Central do Brasil. A especial incidência do BACEN nos transportes decorre da sua atuação obrigatória no fluxo de divisas oriundas do comércio exterior, no controle da sonegação e arrecadação de impostos sobre essa movimentação.

#### **6.1.4.2. Secretaria de Fazenda Estadual**

As Secretarias de Fazenda Estaduais foram definidas mediante decreto e têm envolvimento direto em todos os atos que implicam em movimentação financeira,

orçamentária ou patrimonial dos Governos dos Estados. Entre suas atribuições está o desempenho da Administração Tributária, Financeira e Orçamentária do Estado. Nesse contexto, os órgãos são responsáveis pela arrecadação de recursos provenientes de tributos estaduais, fiscalização de contribuintes no recolhimento do tributo devido, distribuição dos recursos entre os órgãos públicos de acordo com o Orçamento, e pelo pagamento de fornecedores do Estado, bem como, pela contabilização e controle dos recursos pelos agentes públicos.

No que diz respeito ao sistema de transportes, às Secretarias tem como funções a fiscalização e recolhimento dos impostos incidentes sobre o serviço de transporte, bem como sobre a carga transportada.

#### **6.1.4.3. Ministério da Justiça**

O Ministério da Justiça tem por missão garantir e promover a cidadania, a justiça e a segurança pública, através de uma ação conjunta entre o Estado e a sociedade. Sua abrangência de ação incide sobre:

- defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais;
- regulamentação e fiscalização de entorpecentes, segurança pública, Polícias Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e do Distrito Federal;
- defesa dos bens da União e das entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta;
- coordenação e implementação dos trabalhos de consolidação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo;
- prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e cooperação jurídica internacional.

A incidência no âmbito dos transportes ocorre na determinação de fiscalização a ser realizada por departamentos específicos vinculados ao ministério e na busca do cumprimento de suas atribuições. Um dos principais órgãos responsáveis pela fiscalização é o Departamento de Polícia Federal consoante se apresenta a seguir:

#### ***Departamento de Polícia Federal (DPF)***

O Departamento de Polícia Federal é um órgão do estado brasileiro, subordinado ao Ministério da Justiça, cuja função estabelecida de acordo com a Constituição de 1988 é exercer a segurança pública para a preservação da ordem incolumidade das pessoas e do patrimônio (Art.144 da CF). A polícia federal, de acordo com o art. 144, parágrafo 1º da Lei Maior, foi instituída como órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira, e nesse sentido, sua finalidade é atuar na clássica função



institucional de polícia. Ainda de acordo com o referido artigo, são funções adicionais da Polícia Federal:

- apurar infrações penais;
- prevenir e reprimir crimes especiais, como o tráfico de drogas e o terrorismo;
- atuar como guarda marítimo, aeroportuário e de fronteiras do Brasil; e
- exercer, com exclusividade, a polícia judiciária da União.

Os diversos órgãos dentro da DPF destinados à execução de suas atribuições estão:

- *Núcleo Especial de Polícia Marítima*: Efetuar o apoio operacional (meio e pessoal treinado) para as investigações das delegacias especializadas, em situações voltadas para o mar, como as que seguem: crimes ambientais; imigração ilegal; contrabando e descaminho; tráfico ilícito de drogas; contrabando de armas;
- *Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS)*: A CONPORTOS é composta pelo Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, representado pelo Comando da Marinha, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério dos Transportes. Esta comissão tem por objetivo elaborar e implementar o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis;
- *Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada*: tem a função de efetuar o controle normativo, coordenar e fiscalizar as atividades desenvolvidas pelas empresas especializadas de vigilância, transporte de valores, escolta armada, segurança pessoal privada, cursos de formação de vigilantes bem como serviços orgânicos de segurança;
- *Diretoria Executiva (DIREX)*: Dentre as suas competências, a DIREX deve planejar, coordenar, dirigir, controlar e avaliar as atividades e operações especiais, de defesa institucional, polícia fazendária, polícia marítima, aeroportuária, de fronteiras e de segurança privada;
- *Coordenação de Controle de Produtos Químicos (CCPQ)*: Coordenar e executar as ações de controle e fiscalização sobre produtos químicos que, direta ou indiretamente, possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes e psicotrópicas. Como se trata de ações de âmbito nacional, a CCPQ exerce as suas atividades em coordenação com as Superintendências Regionais do DPF e suas unidades descentralizadas.

#### **6.1.4.4. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

A missão conferida a este Ministério é a formulação e a implementação de políticas para o desenvolvimento do agronegócio, integrando os aspectos de mercado tecnológicos, organizacionais e ambientais com o atendimento dos consumidores do País. O Ministério busca formar excedentes para exportação, com escopo de promover a segurança alimentar, gerar renda e emprego, reduzir as desigualdades e a inclusão social. Sua atuação baseia-se na busca de sanidade animal e vegetal, da organização da cadeia produtiva do agronegócio, da modernização da política agrícola, do incentivo às exportações, do uso sustentável dos recursos naturais e do bem-estar social.

No contexto do sistema de transporte de cargas, o Ministério determina a exigência de diversos documentos dentre os quais, vale consignar, a título exemplificativo e também pela importância: o documento para o controle do trânsito de animais - Guia de Trânsito Animal (GTA) e o controle do trânsito de produtos de origem animal, que pode ser o Certificado de Inspeção de Produtos, a Guia de Trânsito de Produtos ou o Certificado de Inspeção Sanitária (CIS). Impende observar que há determinação de exigência de outros documentos específicos, a depender da carga a ser transportada, os quais podem ser consultados no endereço eletrônico do Ministério ([www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br)).

Em 12 de junho de 2001 foi instituído pelo ministério a Instrução Normativa nº. 26, que define o Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional. Este Manual é utilizado na fiscalização e inspeção do trânsito internacional de produtos agropecuários nos aeroportos internacionais, portos estruturados, postos de fronteira e aduanas especiais.

#### **6.1.4.5. Ministério da Saúde**

O Ministério da Saúde foi instituído em 1953, após o desdobramento do anterior Ministério da Saúde e Educação, com objetivo de prover uma estrutura suficiente para resolver o atendimento dos problemas da saúde pública no país. Sua função é a promoção, proteção e recuperação da saúde, melhora da vigilância à saúde e determinação de qualidade de vida ao brasileiro. Destarte, ao Ministério da Saúde compete, com relação aos transportes, a ação preventiva em geral, a vigilância e o controle sanitário de fronteiras e portos marítimos, fluviais e aéreos.

A entidade vinculada ao Ministério da Saúde e responsável por grande parte das atribuições conferidas ao Ministério, com enfoque direto ao objeto deste estudo, é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). A agência, criada pela Lei nº. 9.782,

de 26 de janeiro de 1999, tem seu regimento interno definido pela Portaria nº. 593, de 25 de agosto de 2000 e visa implementar as políticas formuladas pelo Ministério da Saúde. Sua função incide sobre a promoção da proteção da saúde da população por intermédio do controle sanitário na produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à fiscalização da vigilância sanitária, inclusive de ambientes, processos, insumos e tecnologias a eles relacionados. Também é atribuição da Agência exercer o controle de portos, aeroportos e fronteiras e a interlocução junto ao Ministério das Relações Exteriores e instituições estrangeiras no que tange aos assuntos internacionais na área de vigilância sanitária.

Dentre outras determinações, a ANVISA deve administrar e arrecadar a Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária (Art. 23 da Lei nº. 9.782, de 26 de janeiro de 1999); anuir com a importação e exportação dos produtos mencionados no art. 4º do Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Decreto nº. 3029, de 16 de abril de 1999); conceder registros de produtos, segundo as normas de sua área de atuação, monitorar e auditar os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais que integram o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, podendo assessorar, complementar ou suplementar as ações para o exercício do controle sanitário. As atividades de vigilância epidemiológica e de controle de vetores relativas aos portos, aeroportos e fronteiras são executadas pela Agência sob orientação técnica e normativa da área de vigilância epidemiológica e ambiental do Ministério da Saúde.

## **6.2. Agentes Privados do Setor de Transportes**

Como agentes privados podem ser considerados todos aqueles envolvidos na operação e gerenciamento, de qualquer um dos componentes do sistema de transportes, que atuem com recursos próprios, tais como os donos e representantes da carga.

### **6.2.1. Operadores do Sistema de Transportes de Carga**

Os operadores são compostos pelos transportadores rodoviários, operadores logísticos, concessionárias de ferrovias, Estações Aduaneiras de Interior (EADI's), despachantes aduaneiros, empresas de navegação, operadores de transporte multimodal - OTM, empresas aéreas, entre outros.

#### **6.2.1.1. Transportadores Rodoviários**

Os Transportadores Rodoviários de Cargas são todos aqueles que realizam movimentação de cargas por meio do modo rodoviário, seja a carga a transportar própria

ou não. De acordo com a legislação brasileira, o exercício da atividade de transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros é efetuada mediante remuneração e o transportador deve estar previamente inscrito e habilitado no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC). O referido registro é expedido pela ANTT, de acordo com a Resolução ANTT nº. 437 de 17 de fevereiro de 2004. A atividade de transporte de carga própria, por sua vez, independe de registro.

Os agentes envolvidos no transporte rodoviários são divididos em três categorias (Resolução ANTT nº. 437/2004): a) Empresa de Transporte de Carga (ETC); b) Cooperativa de Transporte de Cargas (CTC); e c) Transportador Rodoviário Autônomo (TAC). Cumpre destacar que esta atividade não possui legislação específica, e, portanto não há uma exigência por parte dos transportadores em adquirir autorização, permissão ou concessão para a execução dos serviços de transporte, sendo suficiente para tal, o RNTRC.

#### **6.2.1.2. Operadores Logísticos**

Os operadores logísticos são empresas especializadas que prestam serviços que integram atividades de armazenagem, processamento de pedidos, movimentação de cargas, gerenciamento de estoques, sistemas de distribuição e de gerenciamento de transporte, entre outras atividades. Também podem ser referenciados os operadores logísticos que utilizam o modo aeroviário, denominados “*courriers*”, que se comportam como agentes de carga não autorizados pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), porém utilizam os serviços de transporte aéreo de empresas autorizadas.

#### **6.2.1.3. Concessionárias Ferroviárias**

O sistema ferroviário federal foi transferido sob regime de concessão à iniciativa privada, em decorrência do processo de desestatização nacional, com o propósito de que esta realize a gestão e operação. Do ponto de vista regulatório, a competição com o modo rodoviário, em muitos segmentos do mercado, bem como a competição potencial com os dutos e eventualmente com a cabotagem são elementos que auto-regulam a modicidade de tarifas. De fato, a experiência internacional vem mostrando que o transporte ferroviário de cargas de um serviço público se transformou numa atividade comercial que, em grande medida pode prescindir da regulação econômica tradicional do Estado (Newton de Castro, 2000).

O sistema ferroviário nacional está atualmente dividido em 11 áreas de atuação: Ferronorte, Ferroban, Novoeste, Ferrovia Centro Atlântica, Estrada de Ferro Carajás,

Companhia Ferroviária do Nordeste, Estrada Ferroviária Vitória-Minas, MRS Logística, ALL, Ferrovia Teresa Cristina e a Ferropar. Essa divisão, por área de atuação, dificulta a livre competição com os outros sistemas de transporte e apresenta a tendência de converter-se em um monopólio potencial.

Considerando que o sistema ferroviário nacional é dividido entre concessionárias, é necessário que se faça uma integração de toda malha, em termos operacionais, de modo a viabilizar que a prestação do serviço, iniciada na malha de uma determinada concessionária, possa ser completada, utilizando a(s) malha(s) de outra(s) concessionária(s), seja por direito de passagem ou tráfego mútuo. A obrigação dos concessionários de ferrovias em permitir o uso por outros concessionários dos recursos operacionais da ferrovia sob a responsabilidade tem por objetivo assegurar a permeabilidade da malha ferroviária do país e maximizar a eficiência do uso do sistema ferroviário como um todo, melhorando assim a integração do sistema com as outras modalidades de transporte.

Isso exige atuação preventiva da agência reguladora do setor, no caso a ANTT, que, pela emissão de regras estabelece as condições mínimas de exercício do direito de passagem e do tráfego mútuo pelas concessionárias dependentes.

O sistema ferroviário ainda está em fase de reestruturação. Situação que pode ser observada pela mudança da concessão entre as empresas e novas empresas atuantes. Além disso, não é de conhecimento público que o sistema ferroviário tenha um plano diretor de desenvolvimento e fortalecimento das ferrovias integrado a outros modos de transporte.

#### **6.2.1.4. Estações Aduaneiras de Interior (EADI)**

Os Portos Secos, como são conhecidas as Estações Aduaneiras de Interior, são recintos alfandegados de uso público, nos quais são executadas as operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem. Estas atividades estão sob controle aduaneiro, segundo o Decreto nº. 4.765, de 24 de junho de 2003. As operações de movimentação e armazenagem de mercadorias estão sob controle aduaneiro, bem como a prestação de serviços conexos do porto seco, as quais se sujeitam ao regime de concessão ou de permissão previsto na Lei nº. 9.074/95, em seu art. 1º, inciso VI.

As autorizações para operar com carga de importação e exportação aos portos secos são determinadas de acordo com as necessidades e condições locais. Contudo, não podem ser instalados em zona primária de portos e aeroportos alfandegados. Com o tempo esta restrição tem sido liberada em casos particulares, especialmente para aqueles locais de alta movimentação de carga<sup>s</sup>. Assim, atualmente, têm-se alguns portos secos perto das fronteiras. A decisão do uso de serviço aduaneiro em um porto seco na fronteira ou no interior fica a critério do dono da carga, onde estes se diferenciam pelo nível de serviço que cada porto seco oferece aos seus usuários.

Alguns portos secos apresentam maior importância para o transporte intermodal, já que servem de plataformas de integração dos modos de transporte. As características inerentes dos portos secos que agregam também serviços como armazéns, pátios para contêineres, sistemas informatizados, agilidade nas operações, tramite alfandegários e outros, representam um atrativo para os usuários de transporte, bem como, para os operadores.

#### **6.2.1.5. Despachante Aduaneiro**

O despachante aduaneiro é o profissional que representa o importador ou exportador na intermediação dos serviços aduaneiros. Deve estar credenciado pela Secretaria da Receita Federal para o exercício de suas atividades, regulamentadas pelo Decreto nº. 646/92, que dispõe sobre a forma de investidura nas funções de despachante aduaneiro e de ajudante de despachante aduaneiro. Este decreto determina a necessidade de inscrição no Registro de Despachante Aduaneiro para o exercício dessa função, assim como a qualificação profissional, a qual só é possível após dois anos de exercício na atividade como Ajudante de Despachante Aduaneiro. Por sua vez, o Ajudante deve ter também sua inscrição no respectivo registro.

Dentre as principais funções do despachante aduaneiro estão:

- preparação do despacho aduaneiro;
- subscrição das declarações que embasam o despacho aduaneiro;
- acompanhamento de papéis/documentos nas repartições aduaneiras;
- assistência à verificação de mercadorias;
- assistência à retirada de amostras para exames técnicos ou perícias;
- assistência à vistoria aduaneira;
- recebimento de notificação ou de intimação;
- recebimento de bens; e

- acompanhamento da movimentação de bens e veículos nos recintos e áreas alfandegados.

#### **6.2.1.6. Empresas Brasileiras de Navegação (EBN)**

A prestação de serviços de transporte aquaviário é um serviço público e, portanto, para ser exercido por uma empresa privada precisa da “outorga de autorização” do órgão público que detém tal atribuição. As autorizações para navegação são concedidas pela ANTAQ para quatro modalidades: a) longo curso; b) cabotagem; c) apoio marítimo; d) apoio portuário fluvial e lacustre, e de afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de cargas (Lei nº. 10.233/01 e Lei nº. 9.432/97). A ANTAQ, para efeitos de autorização, verifica se o requerente é uma pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país.

Cumpra observar que existem exceções no que diz respeito às autorizações da ANTAQ, como se pode exemplificar o caso de uma empresa que pretenda transportar carga de petróleo e derivados, faz-se necessário obter um certificado de responsabilidade civil para prevenção de prováveis danos causados pela poluição por óleo, se ocorrer algum acidente. Porém, após adquirir a autorização outorgada pela ANTAQ, a empresa só poderá realizar o transporte de petróleos a granel, derivados e gás natural, se obtiver também a autorização expedida pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), autorização com base na portaria ANP nº. 170/02. Ainda com relação ao transporte de petróleo e derivados, a ANP também é responsável pela expedição do registro de Transportador Revendedor Retalhista. Este registro é necessário para os agentes cuja atividade caracteriza-se pela aquisição de produtos, armazenamento, transporte, comercialização e controle de qualidade dos combustíveis gasolina e álcool combustível, exceto o gás liquefeito de petróleo (GLP).

#### **6.2.1.7. Operador de Transporte Multimodal (OTM)**

O conceito e atribuições do Operador de Transporte Multimodal (OTM) foi definido e abordado de modo amplo na primeira parte do relatório (itens 2.5 e 2.6). Vale ressaltar que até a presente data não se tem conhecimento de que algum OTM reconhecido pela ANTT esteja efetivamente operando. Porém, cerca de duzentas autorizações já foram expedidas até o momento.

#### **6.2.1.8. Agência de Carga Aérea**

A Agência de Carga Aérea é a pessoa jurídica, devidamente autorizada pela ANAC, que na qualidade de comissionária, agencia a contratação de transporte de cargas. Atua por

conta e em nome do transportador, sendo responsável perante o remetente e o destinatário pela execução do transporte.

O Registro de Agência de Carga Aérea é de responsabilidade da ANAC, de acordo com a lei nº. 11.182 de 27 de setembro de 2005. O pedido de autorização para funcionamento como agência de carga aérea é feito nos termos da portaria 749B/DGAC/02.



## **7. PROCESSOS DA MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS**

O transporte de cargas é um sistema organizacional e tecnológico que tem como objetivo: a) movimentar bens e mercadorias de um lugar para outro pelos meios que se utilizam para esses fins; b) equilibrar o diferencial espacial e econômico entre demanda e oferta da distribuição e abastecimento de bens, matérias primas e insumos entre as diferentes regiões até os centros de consumo e; c) ser o elo integrador das áreas produtivas que permite viabilizar as exportações e importações de produtos entre regiões e nações (Corrêa Junior *et al*, 2001).

Porém, para que a equação de exportação e importação seja bem sucedida é necessário um sistema de transporte eficiente. O transporte de cargas tem um impacto significativo na economia do país, já que incide nos custos de movimentação e consequentemente no preço final dos produtos. Entretanto, para produtos que tem cotação definida pelo mercado é impossível o repasse destes custos ao preço final. Assim, sua ineficiência representa barreiras ao desenvolvimento de uma região e, como consequência, do próprio país. No caso brasileiro, onde a predominância da base produtiva é de produtos primários, o impacto do fator transporte é de grande relevância.

O objetivo deste capítulo é apresentar o fluxo de documentos necessários para a movimentação de cargas no Brasil tanto interna como internacional, de exportação e importação. A importância da apresentação de modo sistematizado decorre não só da importância legal dos procedimentos em análise, mas também do aprofundamento no estudo destas relações ainda pouco exploradas. Nesse sentido, visa subsidiar estudos futuros sobre o tema e um melhor entendimento das relações, na qual o país possa buscar a eficiência em seu sistema de transportes e obter como consequência o crescimento da economia.

A movimentação de cargas descrita nesse capítulo refere-se aos modos de transporte rodoviário, aéreo, ferroviário e aquaviário. Neste trabalho não foi contemplada a descrição do transporte dutoviário, posto que essa modalidade de transporte é normalmente constituída e operada pelas grandes empresas petrolíferas e petroquímicas de cada país, principalmente pelo fato destas deterem os processos industriais e comerciais das duas pontas do modal, que vão desde a exploração até os pontos de distribuição. Muitas vezes há um único usuário desta infra-estrutura. A recente abertura deste mercado, em diversos países, faz com que a malha dutoviária passe a ser gerida como um modo de transporte “comercial”, com tarifas específicas e exigências cada vez

maiores.

No caso brasileiro, em que o transporte dutoviário representa 4,2% da matriz de transporte, a situação não é diferente. A malha é detida, em sua quase totalidade, pela Petrobras, sendo a maior parte dos seus dutos de transporte e alguns dutos de transferência geridos por sua subsidiária Transpetro. Além da Petrobrás, que detém a operação de oleodutos e gasodutos, temos a SAMARCO como operadora, que possui o maior mineroduto do mundo e liga a produção de minério no estado de Minas Gerais ao porto de Vitória no Espírito Santo. Nesse contexto, ao verificar apenas dois operadores representativos neste modo, os quais não interagem entre si, apresentando um cenário com apenas dois operadores representativos neste modo, não se justifica a apresentação deste modo em fluxos como para os demais modos.

Um aspecto importante que vale a pena ser ressaltado é a questão da contratação do seguro. As pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que efetuam transporte de cargas, têm por obrigação contratar seguro de responsabilidade civil, em garantia das perdas e danos sobrevivendo à carga que lhes tenha sido conferida para transporte.

Este ato é iniciado através de uma proposta, na qual estarão contidas todas as informações acerca dos riscos existentes na operação, que deverá vir preenchido e assinado pelo interessado em contratar o seguro. Segundo as Condições Gerais Padronizadas pela Circular SUSEP nº 178/2001, a seguradora dispõe de 15 dias, contados a partir da data de recebimento da proposta, para recusar ou aceitar o risco que lhe foi proposto.

O instrumento básico do contrato de seguro é a apólice que, nos seguros de transporte, pode ser de três tipos: avulsa, de averbação e apólice anual com prêmio fracionado. Apólice avulsa é recomendada para segurados com poucos embarques. Já a apólice de averbação é recomendada para segurados que efetuam embarques com frequência que, ao contrário da apólice avulsa, especificam as mercadorias nas averbações, documento pelo qual o segurado comunica à seguradora a realização dos embarques. A apólice anual com prêmio fracionado, também conhecida por apólice ajustável, tem seu ajuste feito periodicamente com base nos embarques efetivamente realizados. Segundo os operadores contatados, a apólice de averbação é a mais usual, razão pela qual, nos processos descritos abaixo, no momento da representação da contratação do seguro será citada apenas a averbação da carga. Fica, portanto, implícito que a contratação do seguro será um ato realizado antes do início de todo processo.

Outro aspecto não menos importante diz respeito ao transporte de cargas perigosas, que está sujeito aos procedimentos e exigências especificadas nas regulamentações do órgão gestor de cada modo de transporte, às particularidades e especificidades de cada produto, além das exigências determinadas por cada estado ou município para o trânsito da cargas em seus territórios. Nos fluxos apresentados não são detalhados os processos particulares para o transporte dos produtos perigosos, ficando apenas apontado o momento em que acontecem as exigências burocráticas para esse tipo de carga.

A seguir serão apresentados gráficos e fluxos do sistema de transporte que representam as atividades e processos utilizados no cotidiano das operações relacionadas:

- O fluxo do sistema rodoviário nacional (movimentação interna) e internacional (exportação e importação).
- O fluxo do sistema aéreo nacional e internacional (exportação e importação).
- O fluxo do sistema aquaviário nacional e internacional (importação e exportação).
- O fluxo do sistema ferroviário nacional e internacional (exportação e importação).

### **7.1. Movimentação Rodoviária de Cargas**

O sistema rodoviário redefiniu a matriz de transporte ao contrário do que acontece em outros países das dimensões do Brasil. 60% dos embarcadores brasileiros utilizam o modo rodoviário para a movimentação de suas cargas, de acordo com estudos da COPPEAD (2002). Portanto, este modo de transporte tem alta importância para a economia brasileira e seu conhecimento é de vital importância. Nesta seção serão apresentados os fluxogramas de documentos e processos da movimentação rodoviária de cargas, onde no item 7.1.1 apresenta-se a movimentação rodoviária interna de cargas e no item 7.2.2 a movimentação internacional de cargas.

#### **7.1.1. Movimentação Rodoviária Interna de Cargas**

A movimentação rodoviária interna de cargas tem origem quando um cliente diretamente ou por meio da contratação de um embarcador procura uma empresa de transporte rodoviário de cargas para realizar o serviço de transporte de uma carga com a origem e o destino dentro do território brasileiro. Neste caso, o documento que viabiliza o transporte do referido serviço é o Conhecimento Rodoviário de Transporte. Porém, em situações onde a carga é recolhida na “*porta*” do embarcador se faz necessária a emissão da *Coleta de Carga*, documento que dá cobertura ao transporte da carga até a sede do transportador.

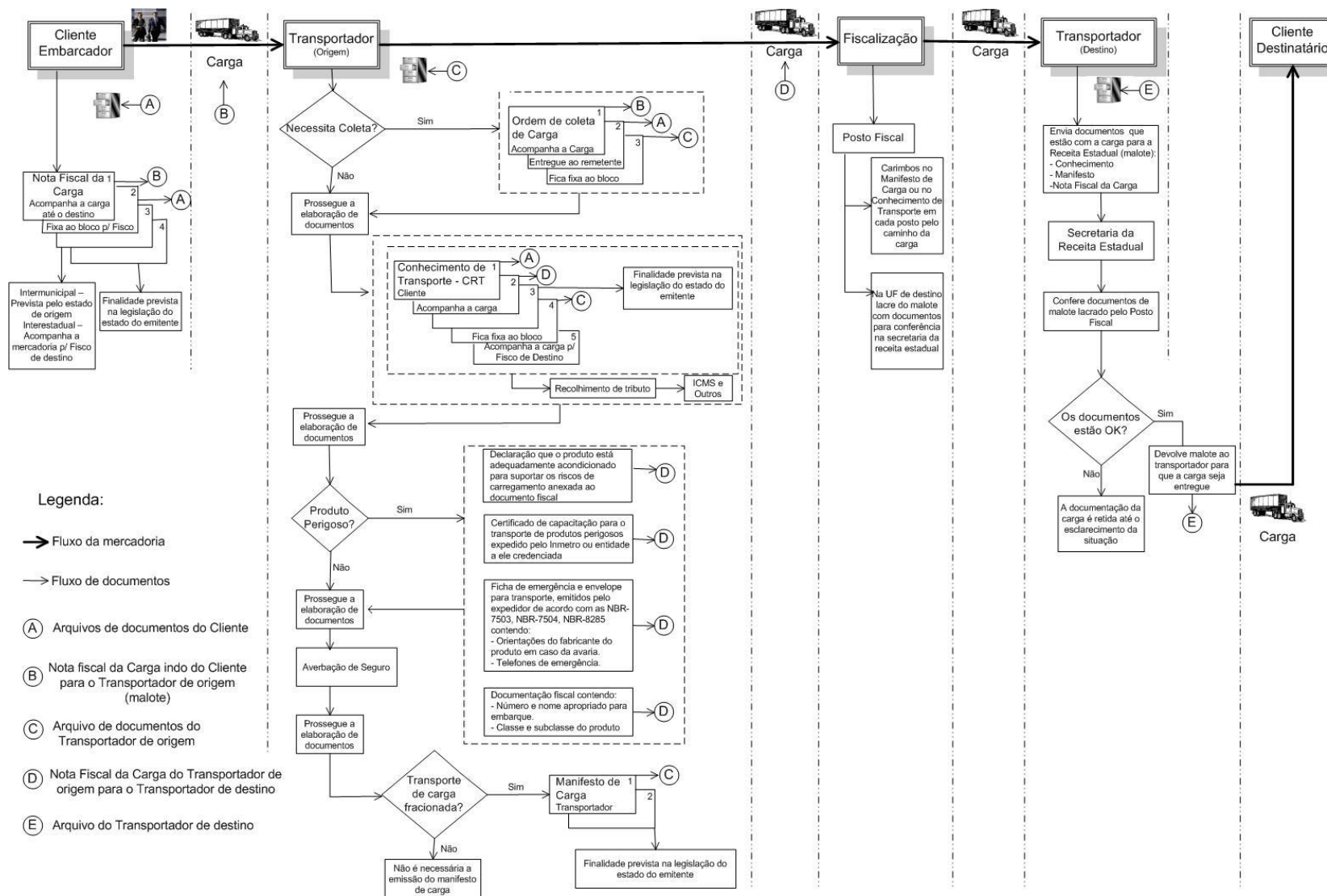
A emissão da ordem de coleta é facultativa quando a sede do transportador está localizada no mesmo município no qual foi efetuada a coleta, segundo o Decreto nº 37.699/97 em seu art 104. Sendo assim, a incidência do ISS sobre a ordem de coleta ocorre apenas quando a coleta é realizada em município que não seja o mesmo da transportadora, onde será emitido o Conhecimento de Transporte, tendo como alíquota máxima estabelecida em 5% do valor do serviço prestado, estabelecida pela Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Nos casos de transporte de carga interestadual, em que a empresa transportadora efetua transbordos com o objetivo de otimizar a sua operação, o transbordo não é fato gerador para a emissão de novo conhecimento, sendo apenas necessária a emissão de novo Manifesto de Carga que acompanhará as cargas no novo veículo, contendo a descrição dos conhecimentos das respectivas cargas. Por esse motivo, o processo descrito nos fluxos não apresenta esta operação, pois a emissão de um novo manifesto não altera o cenário, já que nosso objetivo é identificar os documentos utilizados no transporte, e mais especificamente aqueles sobre os quais há a incidência de tributos, o que não acontece com o manifesto de carga.

Há ainda a emissão de outros documentos que servirão de controle tanto para o transportador como para o cliente, que celebram a relação comercial, como também para os agentes fiscalizadores que durante o trânsito da carga exercem suas funções. A Figura 7.1 ilustra os documentos necessários de acordo com a legislação brasileira para a movimentação de cargas em território brasileiro. O Quadro 7.1 descreve a finalidade de cada via dos documentos emitidos.

**Quadro 7.1: Detalhamento dos Documentos Necessários para a Movimentação de Cargas  
através do Modo Rodoviário**

Passo	Documento	Responsável/ Emissor	Quantidade Mínima de Vias	Via	Destinação	
1	Nota Fiscal do Produto	Cliente/ Embarcador	4	1ª	**	Acompanha a mercadoria até a entrega
				2ª	**	Permanece no bloco para controle fiscal
				3ª	Movimentação Interna	Prevista pelo estado de origem
					Movimentação Interestadual	Acompanham as mercadorias para fins de controle do Fisco de destino
					Movimentação Internacional	Em que o embarque se processe em outra unidade federada, acompanha as mercadorias para ser entregue ao fisco estadual do local de embarque
2	Ordem de Coleta de Carga	Expedidor/ Transportador	3	1ª	**	Acompanha a mercadoria coletada desde o endereço do remetente até o do transportador, devendo ser arquivada após a emissão do respectivo conhecimento de carga
				2ª	**	Entregue ao remetente
				3ª	**	Fixada ao bloco para exibição ao Fisco
3	Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas	Expedidor/ Transportador	4	1ª	**	Entregue ao tomador do serviço
				2ª	**	Acompanha o transporte até o destino, podendo servir de comprovante de entrega
				3ª	**	Tem o destino previsto na legislação do Estado do emitente
				4ª	**	Fixada ao bloco para exibição ao fisco
				5ª	Movimentação Interestadual	Acompanha o transporte para fins de controle do fisco do destino
4	Manifesto de Carga	Transportador	2	1ª	**	Para uso do transportador
				2ª	**	De acordo com o previsto na legislação do estado de origem
				4ª	**	Destino previsto na legislação da unidade da Federação emitente



**Figura 7.1: Fluxograma de documentos para a movimentação rodoviária de cargas em território nacional**

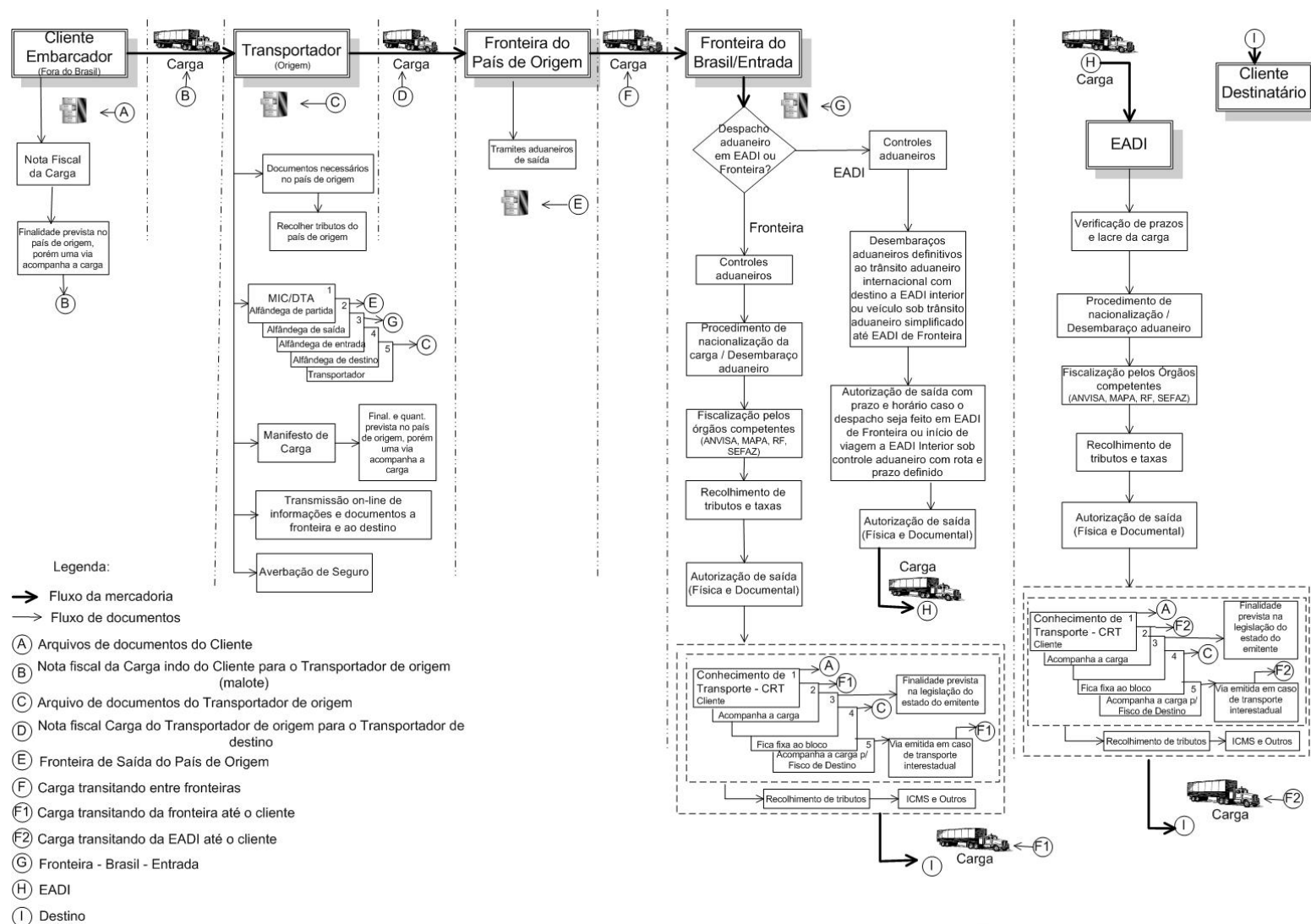
### **7.1.2. Movimentação Rodoviária Internacional de Cargas**

Para a movimentação internacional de carga através do modo rodoviário, além dos documentos pertinentes à movimentação interna são exigidos outros documentos. No procedimento alfandegário, seja importação ou exportação como exemplo, temos o MIC/DTA – Manifesto Internacional de Carga Rodoviária/Declaração de Trânsito Aduaneiro, instituído pela Instrução Normativa DpRF nº. 56, de 23/Agosto/1991 para o trânsito de veículos no transporte de cargas no MERCOSUL.

O MIC/DTA é um formulário único que combina o Manifesto de Carga com o Trânsito Aduaneiro. Pode ser utilizado quando a quantidade de carga for suficiente para a lotação de um veículo, reduzindo o tempo de trânsito, sem a necessidade de vistoria de carga em fronteira, apenas a conferência do lacre com o qual o veículo deve efetuar todo o percurso previsto. O MIC/DTA também permite que o desembaraço aduaneiro e o pagamento de impostos de importação ocorram no destino final e não no local de cruzamento da fronteira.

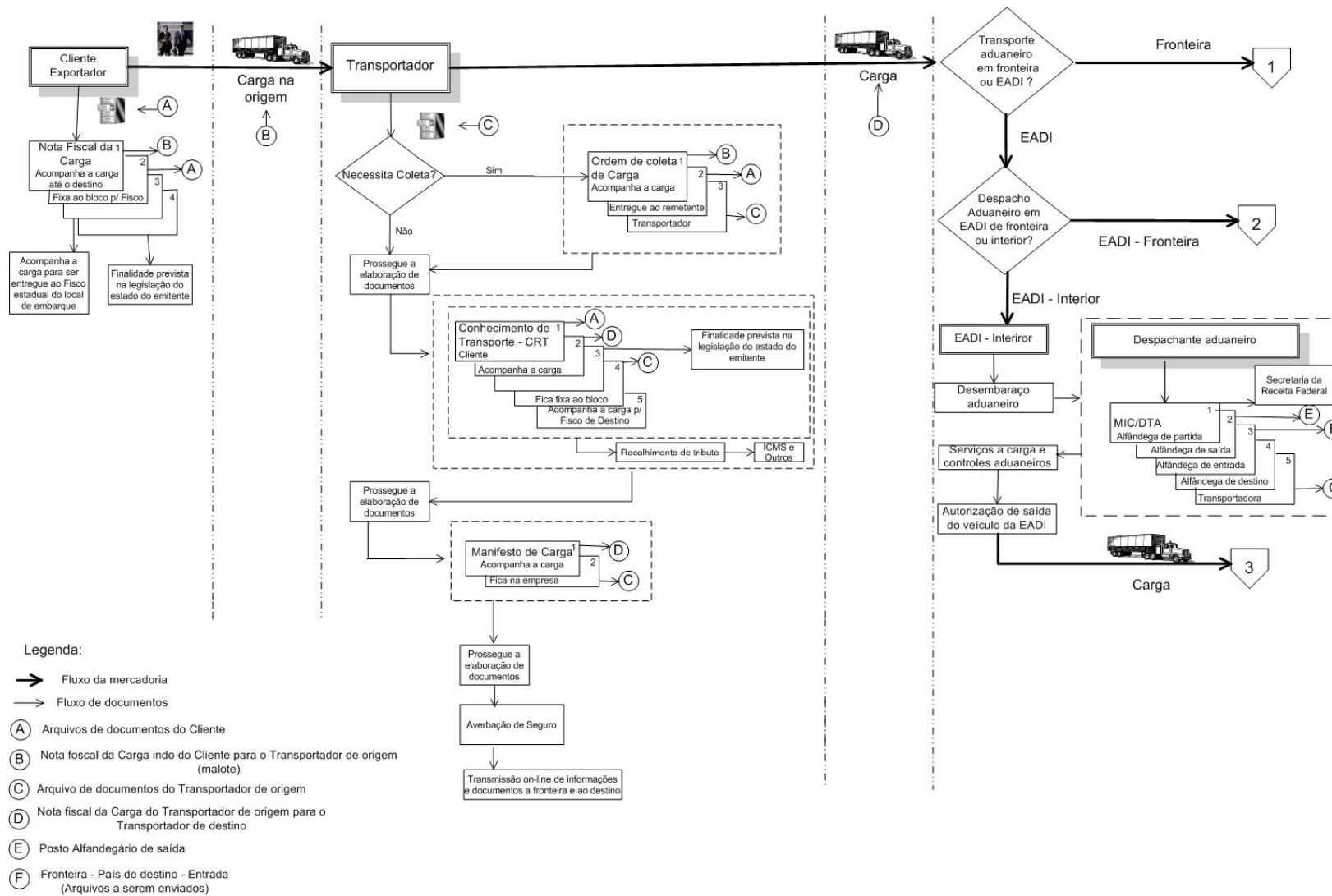
No transporte de cargas internacional, além do MIC/DTA são emitidos também outros dois importantes documentos: o conhecimento de transporte rodoviário (CRT) e o conhecimento de transporte internacional por rodovia (carta de porte internacional por rodovia), no qual contam com a função de contrato de transporte terrestre, recibo de entrega da carga e título de crédito. O documento é emitido em três vias originais, sendo que uma fica com o transportador, a outra com o embarcador, e a terceira que acompanha a carga.

Na Figura 7.2 apresenta-se em forma de fluxos e atividades os documentos e processos necessários de acordo com a legislação brasileira de importação de mercadorias utilizando o modo rodoviário de cargas. Já nas Figuras 7.3a e 7.3b é apresentado o fluxograma para a exportação através do modo rodoviário.

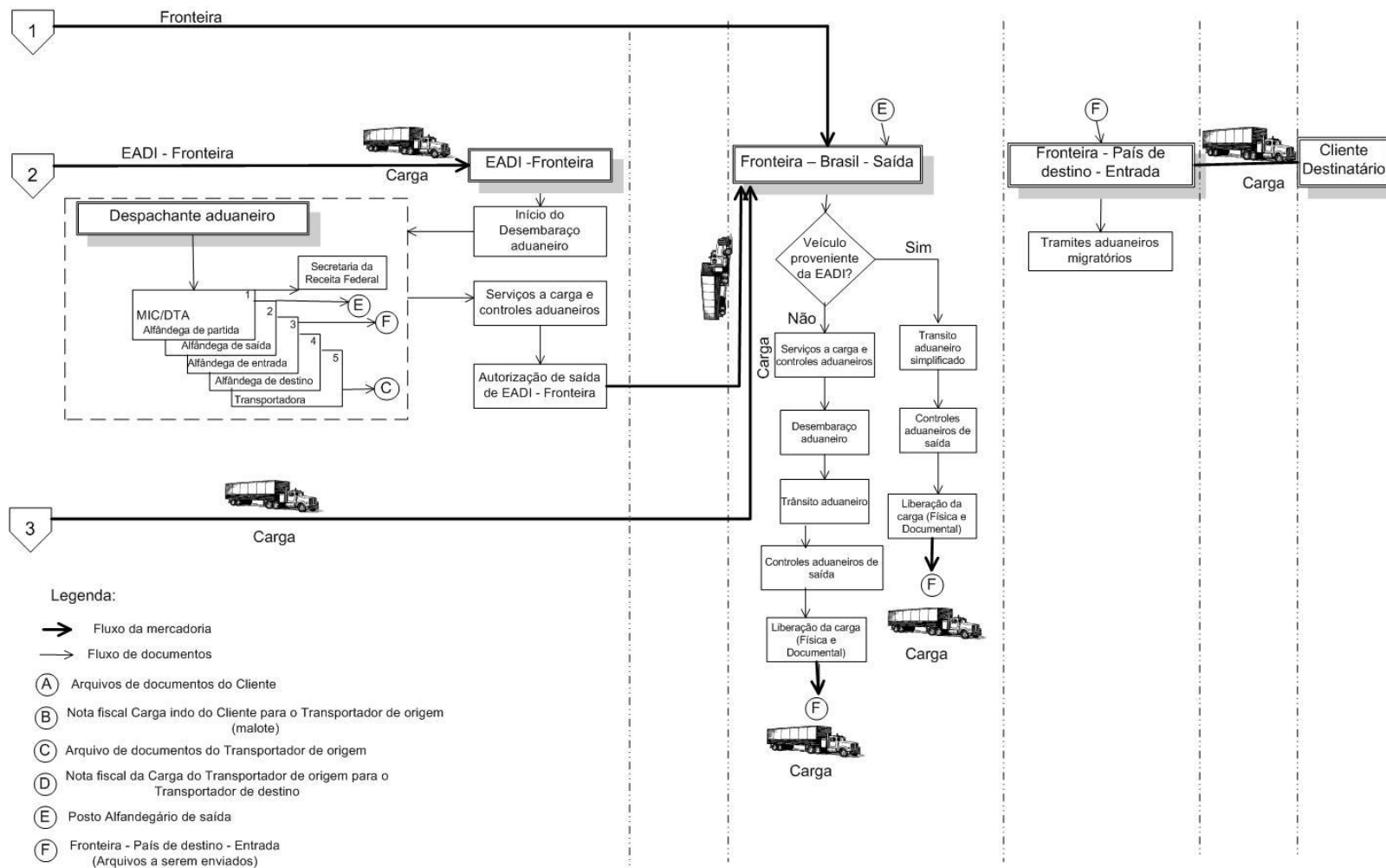


**Figura 7.2: Fluxograma de documentos para a importação rodoviária de cargas**





**Figura 7.3a: Fluxograma de documentos para a exportação rodoviária de cargas**



**Figura 7.3b: Continuação do fluxograma de documentos para a exportação rodoviária de cargas**

## 7.2. Movimentação Aérea de Cargas

O transporte aéreo representa menos de 1% do volume da movimentação brasileira de cargas, tendo como principal característica o transporte de cargas com alto valor agregado e com grande urgência de chegada.

As normas para procedimentos e documentos no transporte aéreo nacional seguem as determinações e exigências da IATA - Associação de Transporte Aéreo Internacional, a qual representa as companhias aéreas, sendo que a associação a este organismo não é obrigatória por parte das empresas.

Os documentos necessários à movimentação aérea de cargas são apresentados nesta seção. No item 7.2.1 é apresentado o fluxo de documentos para a movimentação aérea brasileira interna de cargas. Os documentos para a movimentação aérea internacional tanto de exportação como de importação de cargas são apresentados na seção 7.2.2.

### 7.2.1. Movimentação Aérea Nacional de Cargas

Os principais agentes intervenientes no transporte aéreo no contexto nacional são as empresas de navegação aérea, agentes de carga, e também a INFRAERO empresa pública detentora da administração dos aeroportos e dos seus respectivos armazéns de carga no Brasil.

Assim como todos os outros modos, no transporte aéreo há documentos de controle para os proprietários das cargas, transportadores e órgãos anuentes. O transporte aéreo comercial de carga é sempre documentado através do conhecimento aéreo, **AWB - Airway Bill** que, a exemplo dos demais modais, é o documento mais importante do transporte.

O AWB possui algumas variações de acordo com o seu emissor e com que o mesmo representa. No caso de representar cargas consolidadas, o AWB é conhecido como **MAWB - Master Airway Bill**, e para cada carga fracionada que foi consolidada, é destinado um conhecimento **HAWB - House Airway Bill**. Quanto ao emissor do conhecimento, o AWB pode ser tanto um conhecimento aéreo da companhia (acompanha a carga) quanto um conhecimento neutro (quando é do agente de carga).

No processo relativo ao transporte aéreo de cargas, os procedimentos referentes aos produtos perigosos são regulamentados pela Instrução de Aviação Civil - IAC 153-1001. Esta IAC exige que a identificação de alguma discrepância fora dos padrões de

aceitabilidade da mesma instrução nos produtos controlados ou artigos classificados como perigosos seja registrada em um Relatório de Incidentes de Artigos Perigosos, o qual será preenchido em três vias, as quais serão enviadas para os seguintes destinos:

- a) A primeira via será encaminhada à Seção de Aviação Civil do aeroporto, que a enviará, através do Serviço Regional de Aviação Civil, à Divisão de Carga Aérea da ANAC.
- b) A segunda será encaminhada à pessoa jurídica que entregou o produto perigoso.
- c) A terceira ficará em poder da pessoa jurídica que registrou a ocorrência.

É importante ressaltar que a legislação vigente no Brasil para Transporte Aéreo segue os padrões internacionais recomendados pela IATA, o que resulta em uma legislação eficiente e condizente com a realidade da operação. A Figura 7.4 apresenta os documentos necessários à movimentação aérea nacional de cargas. O Quadro 7.2 apresenta os detalhes sobre esses documentos.

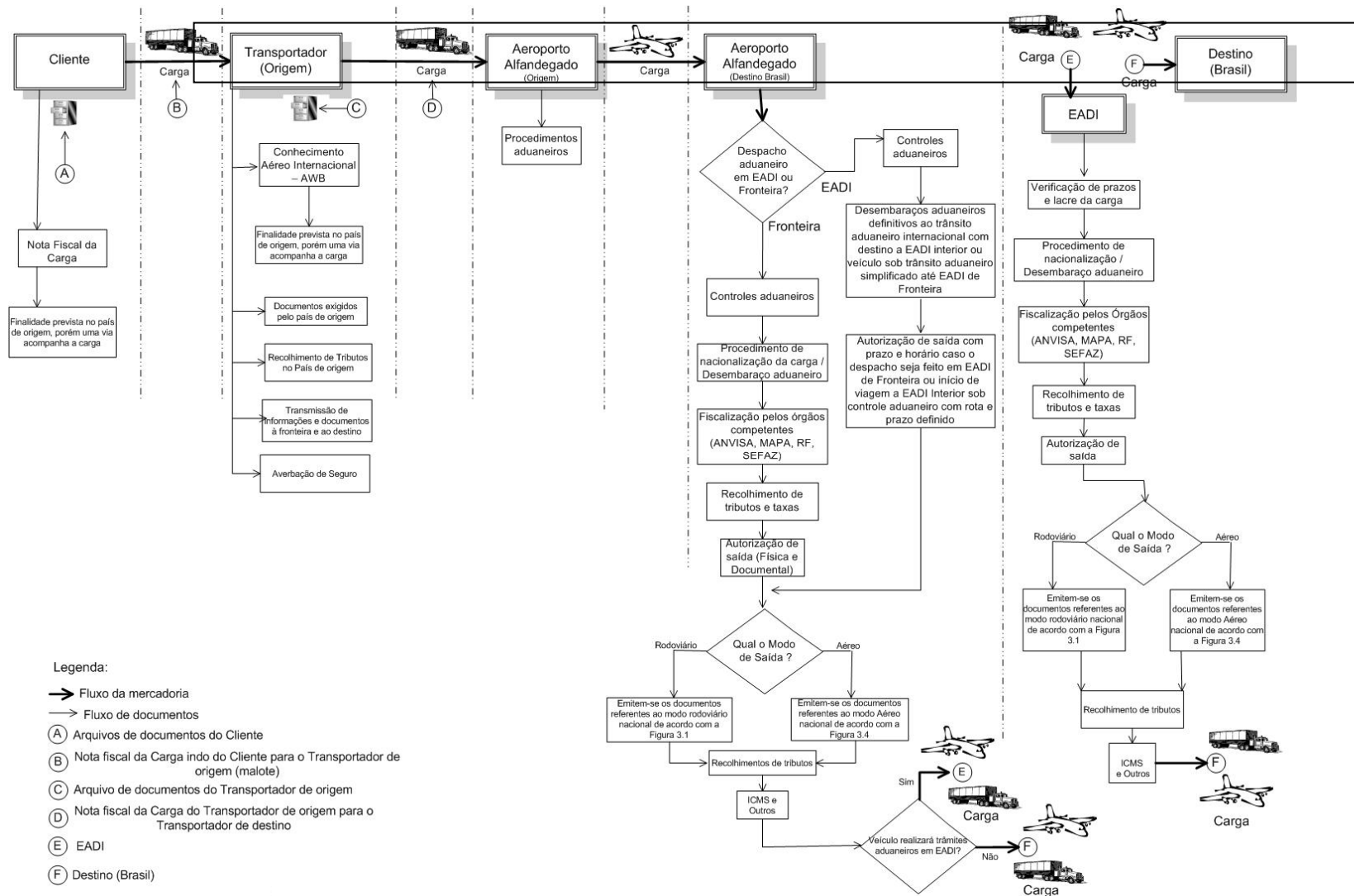
#### **7.2.2. Movimentação Aérea Internacional de Cargas**

Na movimentação internacional aérea de cargas faz-se uso dos mesmos documentos utilizados na movimentação nacional, visto que o Brasil segue a normatização para documentos e procedimentos sugerida pela IATA. Sendo assim, vale a pena destacar que pela interação exigida com os outros modos de transporte no processo de movimentação com o comércio exterior, principalmente com o modo rodoviário, surgem nesse contexto os documentos pertencentes a estes modos de interface, além dos documentos do trâmite aduaneiro, que são comuns para todos os modais.

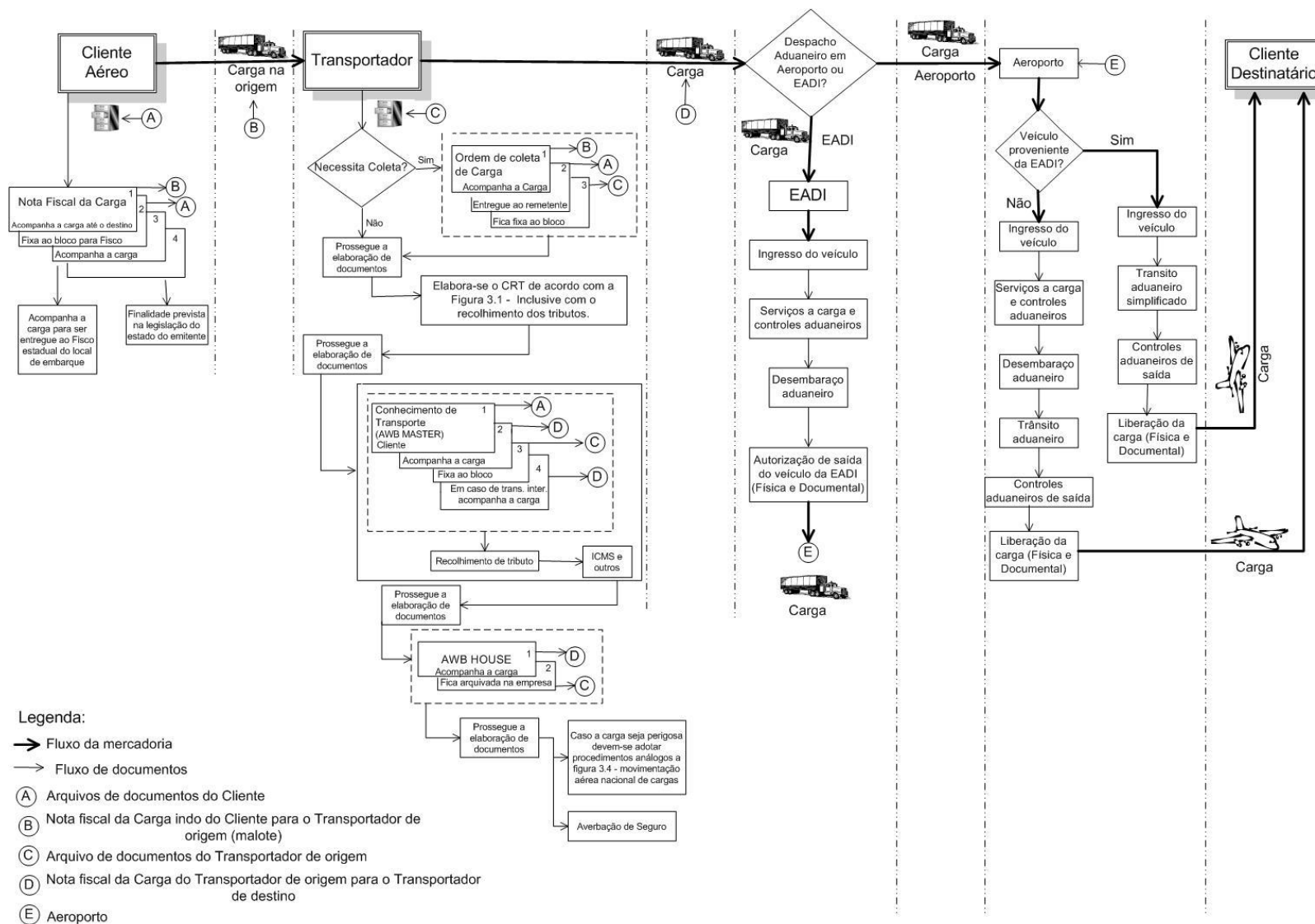
**Quadro 7.2: Detalhamento dos Documentos Necessários para a Movimentação de Cargas  
através do Modo Aéreo**

Passo	Documento	Responsável/ Emissor	Quantidade Mínima de Vias	Via	Destinação	
1	Nota Fiscal do Produto	Cliente / Embarcador	4	1ª	**	Acompanha a mercadoria até a entrega
				2ª	**	Permanece no bloco para controle fiscal
				3ª	Movimentação Interna	Prevista pelo estado de origem
					Movimentação Interestadual	Acompanha as mercadorias para fins de controle do Fisco de destino
					Movimentação Internacional	Em que o embarque se processa em outra unidade federada, acompanha as mercadorias para ser entregue ao fisco estadual do local de embarque
				4ª	**	Destino previsto na legislação da unidade da Federação emitente
2	Ordem de Coleta de Carga	Expedidor / Transportador	3	1ª	**	Acompanha a mercadoria coletada desde o endereço do remetente até o do transportador, devendo ser arquivada após a emissão do respectivo conhecimento de carga
				2ª	**	Entregue ao remetente
				3ª	**	Fixada ao bloco para exibição ao Fisco
3	Conhecimento Aéreo	Expedidor / Transportador	3	1ª	**	Entregue ao tomador do serviço
				2ª	**	Acompanha o transporte até o destino, podendo servir de comprovante de entrega
				3ª	**	Fixada ao bloco para exibição ao fisco
				4ª	Movimentação Interestadual	Acompanha o transporte para fins de controle do fisco do destino





**Figura 7.5: Fluxograma de documentos para a importação aérea de cargas**



**Figura 7.6: Fluxograma de documentos para a exportação aérea de cargas**



### **7.3. Movimentação Ferroviária de Cargas**

Atualmente, com as concessões ferroviárias o referido modal é cercado de grandes expectativas pelos embarcadores brasileiros, uma vez que tal modo de transporte está sendo responsável por cerca de 20% da movimentação brasileira de cargas. De acordo com a COPPEAD (2002), este modal é uma das opções mais viáveis para a racionalização do sistema de transporte brasileiro.

O Convênio SINIEF 06/89, na subseção V e o Ajuste SINIEF nº 19/89 especificam as exigências documentais para o transporte ferroviário. Verifica-se através da legislação encontrada, em comparação com os outros modos de transporte, que o fluxo do modo ferroviário é bem mais simples. Porém, ressalta-se que não foi possível a comprovação prática dos documentos levantados nesta legislação, uma vez que não se pôde verificar a operação das empresas de transporte ferroviário de carga, ou seja, das concessionárias, *in loco*. Isso se deveu ao fato das concessionárias não possuírem disponibilidade de agenda para receber a equipe responsável pelas entrevistas junto aos operadores.

Nesta seção serão apresentados os fluxos de documentos necessários para a movimentação de cargas no modo ferroviário, tanto no que se refere à movimentação nacional como também à movimentação internacional. A Figura 7.7 ilustra os trâmites para o modo de transporte, enquanto o Quadro 7.3 exibe detalhes sobre os documentos necessários exigidos para o transporte.

#### **7.3.1. Movimentação Ferroviária Nacional de Cargas**

No transporte ferroviário nacional o documento que celebra a relação comercial entre o embarcador e transportador é o Conhecimento de Transporte Ferroviário. Este tem sua emissão diferenciada, no que diz respeito à quantidade de vias, em função do destino da carga. Se o transporte for interestadual são emitidas 05 vias, enquanto no transporte intermunicipal são emitidas apenas 03.

Além do Conhecimento de Transporte Ferroviário, diferentemente dos demais modos, existe uma obrigatoriedade na emissão da nota fiscal do serviço de transporte, realizada em duas vias. Uma delas permanecerá no bloco do emissor ou transportador para fins de controle fiscal, e a outra será entregue ao contratante. Diferente do que acontece com os outros modos de transporte, o conhecimento de transporte ferroviário não elimina a obrigatoriedade da emissão da nota fiscal do serviço de transporte, conforme determinação disposta pelo Convênio SINIEF nº. 6/89.

### 7.3.2. Movimentação Ferroviária Internacional de Cargas

O transporte ferroviário é pouco utilizado pelas empresas exportadoras e importadoras. No entanto, é aconselhado para o transporte de graneis e, principalmente, entre países que se beneficiam de convênios bilaterais dessa modalidade de transporte e tem vias ferroviárias que permitam este sistema de cargas. Exemplo a ser lembrado é o caso Brasil - Bolívia e Brasil - Argentina.

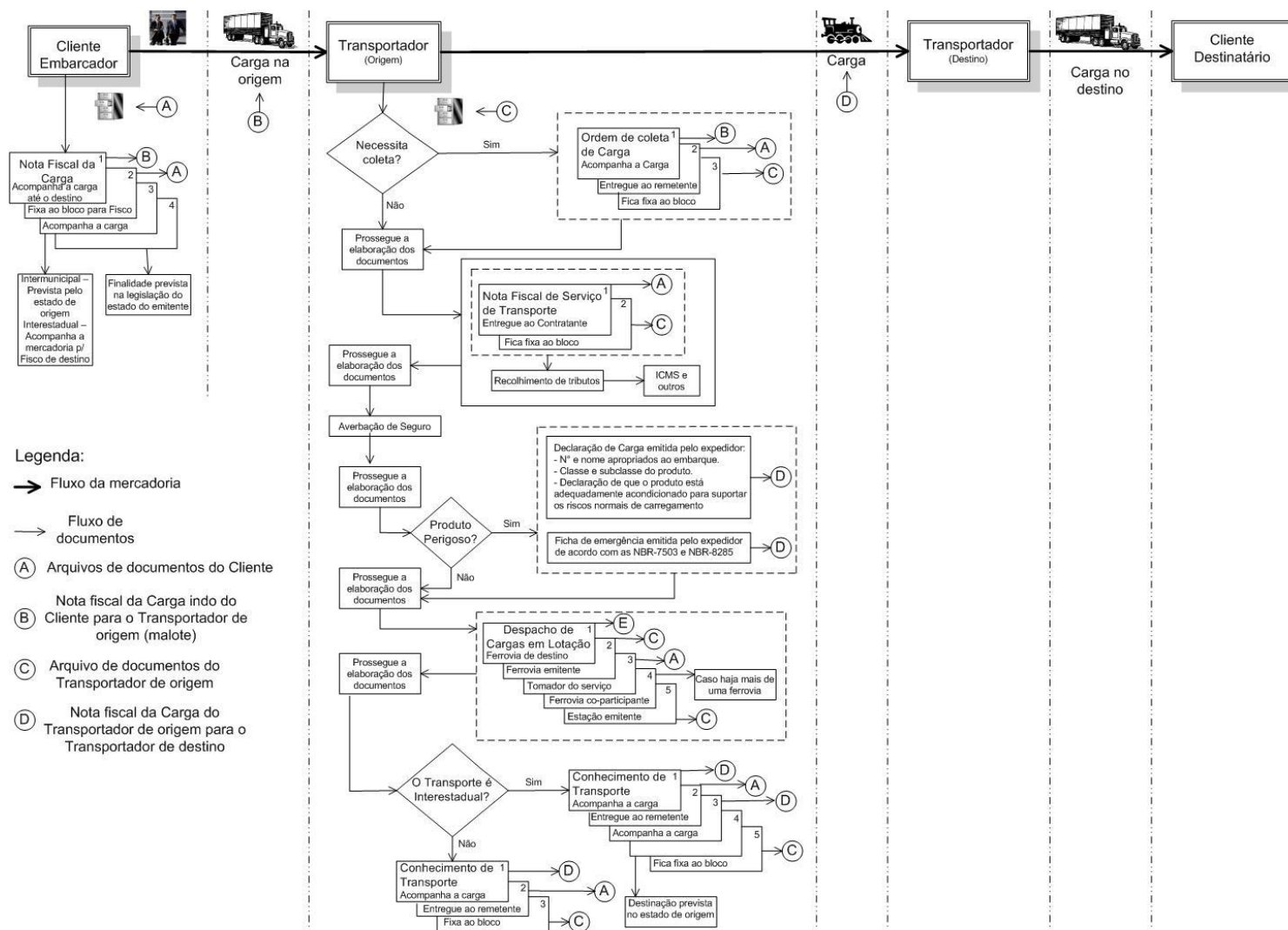
Assim, semelhante ao caso rodoviário, que possui manifesto de carga para o transporte internacional e declaração de trânsito aduaneiro (MIC/DTA), para o transporte ferroviário também há necessidade de emissão de documentos para tal finalidade. Contudo, no caso em comento os documentos são: Conhecimento Internacional de Transporte Ferroviário (TIF) e a Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA).

**Quadro 7.3: Detalhamento dos Documentos Necessários para a Movimentação de Cargas através do Modo Ferroviário**

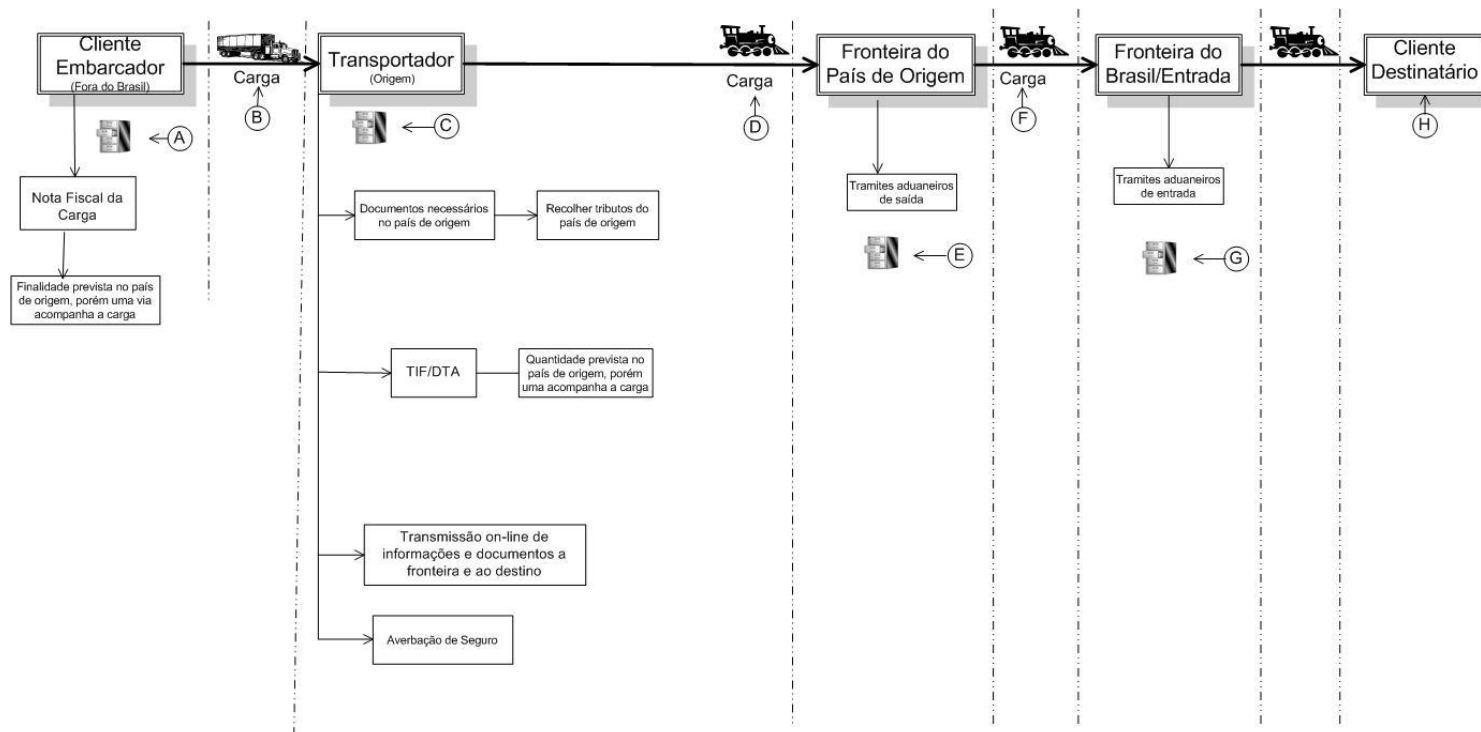
Passo	Documento	Responsável/ Emissor	Quantidade Mínima de Vias	Via	Destinação	
1	Nota Fiscal do Produto	Cliente / Embarcador	4	1ª	**	Acompanha a mercadoria até a entrega
				2ª	**	Permanece no bloco para controle fiscal
				3ª	Movimentação Interna	Prevista pelo estado de origem
					Movimentação Interestadual	Acompanha as mercadorias para fins de controle do Fisco de destino
					Movimentação Internacional	Em que o embarque se processe em outra unidade federada, acompanha as mercadorias para ser entregue ao fisco estadual do local de embarque
				4ª	**	Destino previsto na legislação da unidade da Federação emitente
2	Ordem de Coleta de Carga	Expedidor / Transportador	3	1ª	**	Acompanha a mercadoria coletada desde o endereço do remetente até o do transportador, devendo ser arquivada após a emissão do respectivo conhecimento de carga
				2ª	**	Entregue ao remetente
				3ª	**	Fixada ao bloco para exibição ao Fisco

**Continuação do Quadro 7.3: Detalhamento dos Documentos Necessários para a Movimentação de Cargas através do Modo Ferroviário**

<b>3</b>	Nota Fiscal de Serviços de Transporte	Transportador	2	1ª	Movimentação Interestadual	Entregue ao contratante ou usuário
				2ª	Movimentação Interestadual	Fixada ao bloco para exibição ao fisco
<b>4</b>	Conhecimento de Transporte Ferroviário de Cargas	Expedidor / Transportador	5	1ª	Movimentação Interestadual	Acompanha o transporte até o destino e deverá ser entregue ao destinatário
				2ª	Movimentação Interestadual	Entregue ao remetente
				3ª	Movimentação Interestadual	Acompanha o transporte para fins de controle do Fisco de destino
				4ª	Movimentação Interestadual	Tem o destino previsto na legislação do Estado do emitente
				5ª	Movimentação Interestadual	Fixada ao bloco para exibição ao Fisco
<b>5</b>	Despacho de Cargas em Lotação	Transportador Ferroviário	5	1ª	**	Ferrovia de destino
				2ª	**	Ferrovia emitente
				3ª	**	Tomador do serviço
				4ª	**	Ferrovia co-participante, quando for o caso
				5ª	**	Estação emitente



**Figura 7.7: Fluxograma de documentos para a movimentação ferroviária nacional de cargas**

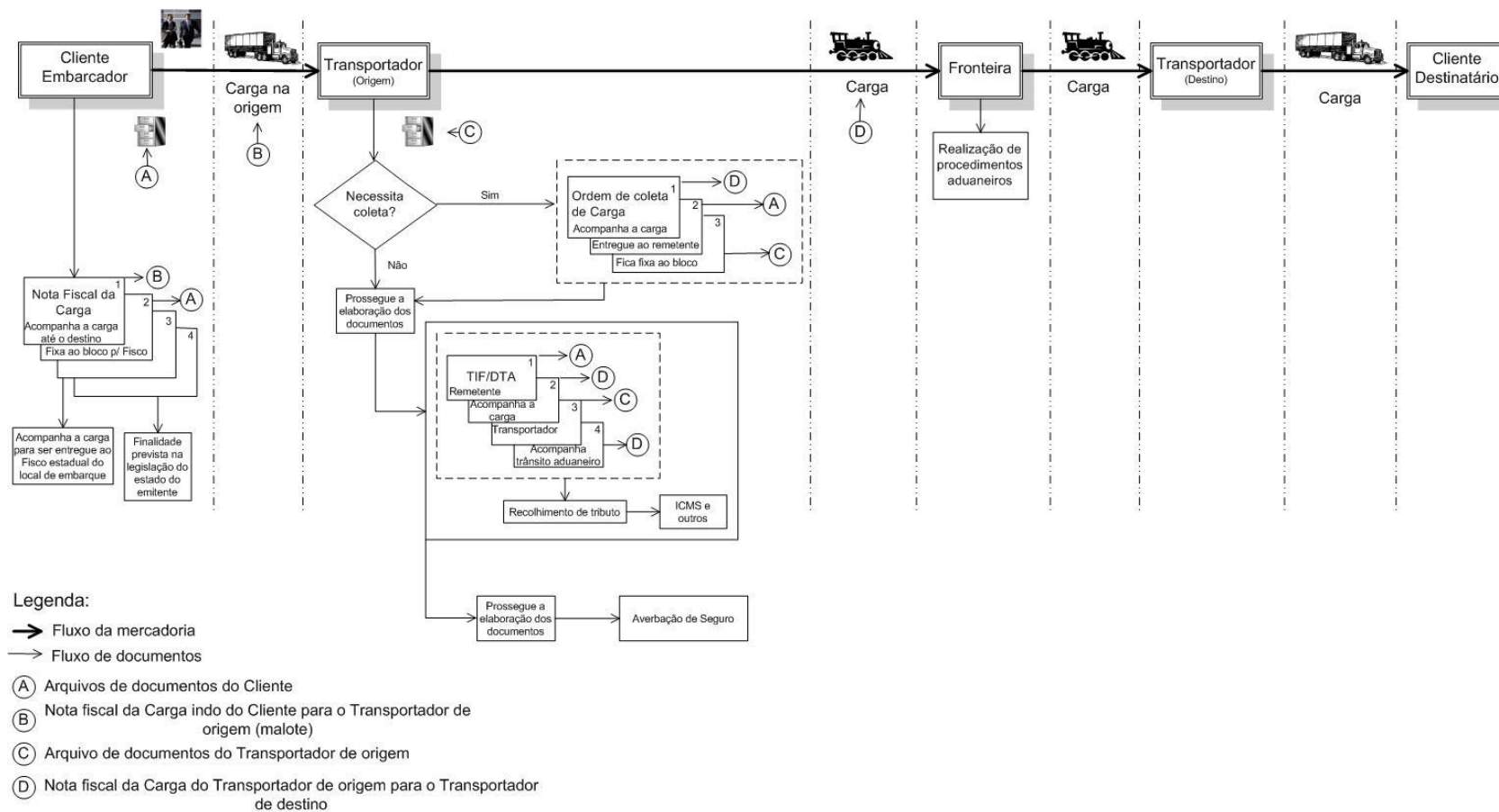


Legenda:

→ Fluxo da mercadoria  
→ Fluxo de documentos

- (A) Arquivos de documentos do Cliente
- (B) Nota fiscal da Carga indo do Cliente para o Transportador de origem (malote)
- (C) Arquivo de documentos do Transportador de origem
- (D) Nota fiscal da Carga do Transportador de origem para o Transportador de destino
- (E) Fronteira de Saída do País de Origem
- (F) Carga transitando entre fronteiras
- (G) Fronteira - Brasil - Entrada
- (H) Destino

**Figura 7.8: Fluxograma de documentos para a importação ferroviária de cargas**



**Figura 7.9: Fluxograma de documentos para a exportação ferroviária de cargas**

#### **7.4. Movimentação Aquaviária de Cargas**

O sistema aquaviário é conformado por 9 grandes bacias com aproximadamente 40.000 km de hidrovias, porém só 25% apresentam condições de navegabilidade com embarcações: balsas, chatas, barçaças, navios de médio e grande porte. O sistema de transporte nestas áreas tem as seguintes vantagens: grande capacidade para o transporte; baixo consumo de combustível; maior segurança se comparado aos outros modais terrestres; e um dos menos poluentes meios de transporte.

Nesta seção apresentam-se os fluxogramas dos documentos para o transporte aquaviário, os quais descrevem a movimentação aquaviária interna de cargas e a movimentação do modo aquaviário para o transporte internacional de cargas.

##### **7.4.1. Movimentação Aquaviária Nacional de Cargas**

Na prestação interestadual de serviço de transporte aquaviário de carga o principal documento que firma a transação comercial entre embarcador e transportador é o Conhecimento de Transporte Aquaviário de Cargas, o qual será emitido, no mínimo, em 5 (cinco) vias, onde a 5ª via deverá acompanhar o transporte para controle do fisco de destino, segundo a Lei nº. 6.374/89, art. 67, § 1º, e Convênio SINIEF nº. 6/89, art. 26. Conforme a Legislação, este mesmo documento é utilizado sem distinção para cabotagem, navegação interior ou navegação de longo curso.

##### **7.4.2. Movimentação Aquaviária Internacional de Cargas**

O conhecimento de Embarque B/L (Bill of Lading) é o documento de maior importância na contratação de transporte marítimo. Suas funções básicas são: servir como recibo de entrega da carga ao transportador; evidenciar um contrato de transporte entre a companhia marítima e o usuário; representar um título de propriedade da mercadoria com possibilidade de ser transferível e negociável.

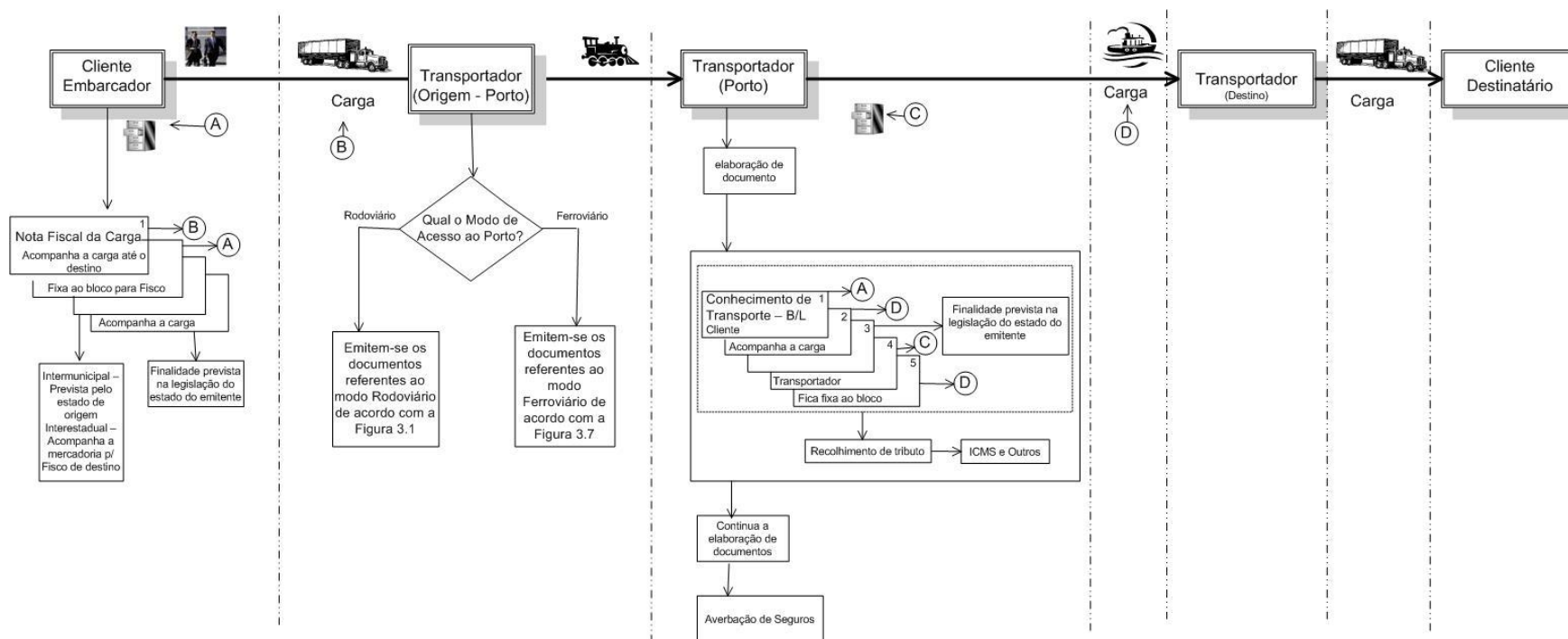
O B/L pode ser composto de várias vias, sendo que o mais comum é a sua emissão em 6 vias. Estas são entregues ao exportador ou embarcador para que as apresente ao banco e receba o valor estipulado no crédito documentário. A seguir, os documentos serão remetidos via banco ao importador para que este possa retirar as mercadorias. As cópias não negociáveis e servem de informação a todos os agentes envolvidos, contudo, não são válidas para retirada da mercadoria e nem para receber o valor estipulado no crédito documentário.

Da mesma forma que no modo aéreo, no caso do AWB, o B/L também possui um conhecimento **Master** e um **House** nos casos de carga consolidada e fracionada, respectivamente.

**Quadro 7.4: Detalhamento dos documentos necessários para a movimentação de cargas através do modo aquaviário.**

Passo	Documento	Responsável/ Emissor	Quantidade Mínima de Vias	Via	Destinação	
1	Nota Fiscal do Produto	Cliente / Embarcador	4	1ª	**	Acompanha a mercadoria até a entrega
				2ª	**	Permanece no bloco para controle fiscal
				3ª	Movimentação Interna	Prevista pelo estado de origem
					Movimentação Interestadual	Acompanha as mercadorias para fins de controle do Fisco de destino
					Movimentação Internacional	Em que o embarque se processe em outra unidade federada, acompanha as mercadorias para ser entregue ao fisco estadual do local de embarque
				4ª	**	Destino previsto na legislação da unidade da Federação emitente
2	Ordem de Coleta de Carga	Expedidor / Transportador	3	1ª	**	Acompanha a mercadoria coletada desde o endereço do remetente até o do transportador, devendo ser arquivada após a emissão do respectivo conhecimento de carga
				2ª	**	Entregue ao remetente
				3ª	**	Fixada ao bloco para exibição ao Fisco
3	Conhecimento de Transporte Aquaviário de Cargas	Expedidor / Transportador	4	1ª	**	Entregue ao tomador do serviço
				2ª	**	Acompanha o transporte até o destino, podendo servir de comprovante de entrega
				3ª		Tem o destino previsto na legislação do Estado do emitente
				4ª	**	Fixada ao bloco para exibição ao fisco
				5ª	Movimentação Interestadual	Acompanha o transporte para fins de controle do fisco do destino

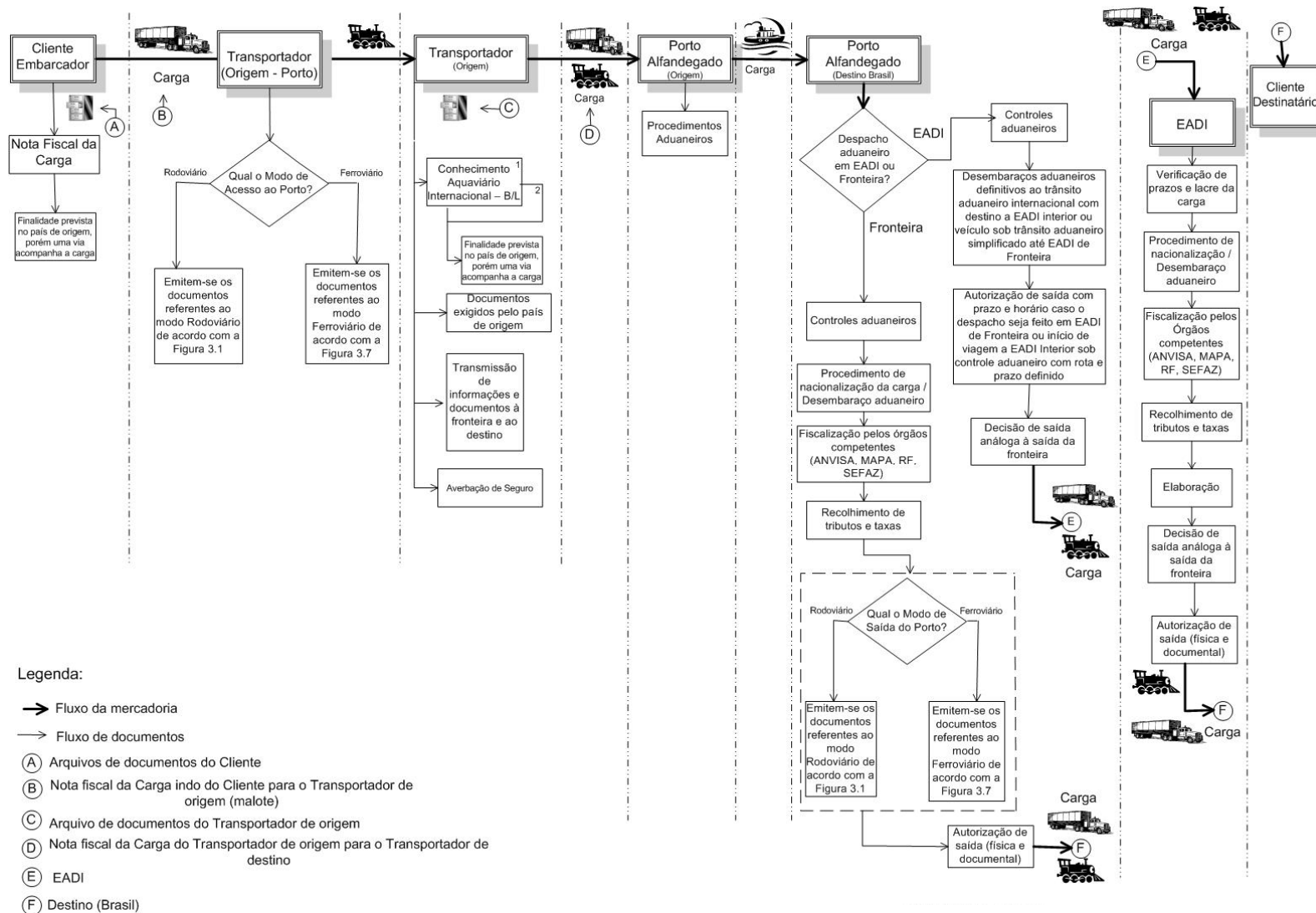




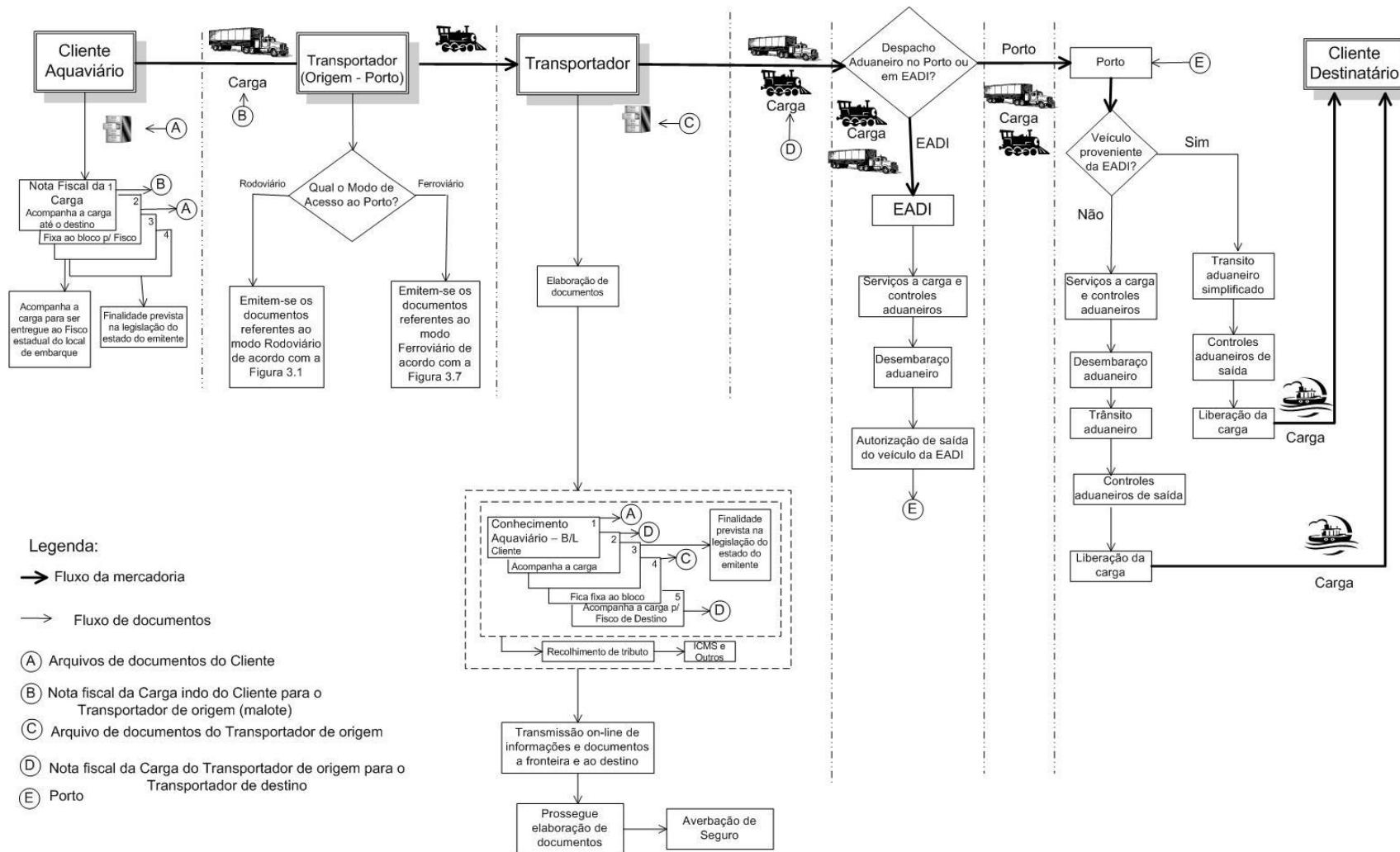
Legenda:

- Fluxo da mercadoria
- Fluxo de documentos
- (A) Arquivos de documentos do Cliente
- (B) Nota fiscal da Carga indo do Cliente para o Transportador de origem (malote)
- (C) Arquivo de documentos do Transportador de origem
- (D) Nota fiscal da Carga do Transportador de origem para o Transportador de destino

**Figura 7.10: Fluxograma de documentos para a movimentação nacional aquaviária de cargas**



**Figura 7.11: Fluxograma de documentos para a importação aquaviária de cargas**



**Figura 7.12: Fluxograma de documentos para a exportação aquaviária de cargas**

**PARTE III - DIAGNÓSTICO DOS IMPEDIMENTOS BUROCRÁTICOS E  
TRIBUTÁRIOS À OPERAÇÃO MULTIMODAL**

## 8. INTRODUÇÃO

A questão “transporte” não existe por si mesma, ou seja, não existe o serviço de transporte se não houver uma razão para se transportar. Nesse contexto vale observar que a importância de todo setor em análise está em atender a demanda econômica. E, esta questão decorre da necessidade do conjunto de pessoas que compõe uma nação. De sorte que para viabilizar de maneira adequada o atendimento das demandas do país, inseridas hoje em um mercado globalizado, cabe a cada Estado intervir no setor, no sentido de promover o adequado atendimento dos mercados regionais, nacionais e internacionais.

Inserido nesse contexto, o transporte se apresenta como um fator essencial para o desenvolvimento das atividades econômicas, industriais e de comércio exterior, já que contribui como fator decisivo para o crescimento econômico e expansão dos países. A busca por uma melhor adequação do serviço de transporte implica no atendimento das necessidades logísticas. As combinações de modos de transporte utilizadas é mais do que um objetivo a ser alcançado, uma necessidade atual da sociedade. Sendo assim, a implementação do sistema multimodal deve ser considerada como prioridade para a política nacional de transportes, certo que as vantagens competitivas deste sistema são reconhecidas.

De acordo com Nazário (2000) e outros autores, a evolução do transporte por mais de um modo pode ser caracterizada por três fases. A primeira fase caracteriza-se por um transporte combinado, ou seja, na utilização de mais de um modo sem integração documental e operacional, que resulta na baixa eficiência na transferência. Na segunda fase, observa-se que, inicialmente, introduz o termo intermodalidade que é tratado basicamente do ponto de vista operacional, simplesmente como uma junção de diferentes modos de transporte, ainda sem integração de documento. A terceira fase já compreende a integração documental, passo ao novo termo conhecido como multimodalidade.

De acordo com o livro americano *Intermodal Freight Transportation* (1995) é, o *“transporte realizado por mais de um modo, caracterizando um serviço porta-a-porta com uma série de operações de transbordo realizadas de forma eficiente e com a responsabilidade de um único prestador de serviços através de documento único.*

A redução dos custos de transação por meio da prestação de um adequado e eficiente sistema de transporte multimodal tornou-se prioritária nas políticas e estratégias de comercialização e distribuição física nacional e internacional de produtos.

O advento que iniciou o pensamento para a evolução do que hoje entendemos por operador logístico deu-se no final da década de 70 e na década de 80, nos Estados Unidos, onde os serviços de transporte começaram a ser desregulamentados, aumentando a competitividade e facilitando o crescimento dessa área.

Influenciados pela evolução americana, os europeus gradativamente substituíram as regulamentações nacionais por uma regulamentação européia, muito mais flexível, pois com a criação da União Européia, em que as barreiras alfandegárias seriam suprimidas, a não adaptação levaria a uma diminuição da qualidade, eficiência e capacidade do setor de transportes dentro da Europa (DETONI, 2002).

Ao tratarmos de ineficiências e de externalidades dos sistemas de transporte, quer seja unimodal, intermodal ou multimodal, o principal problema que sempre se observa é com relação à disponibilidade de facilidades de gestão e a adequada operação de transporte e serviços.

As atividades de comércio e a necessidade de interação com outras localidades revelam a importância do transporte de mercadorias e pessoas no desenvolvimento de uma região. A zona produtora precisa distribuir seus produtos para a zona de consumo. A utilização racional dos meios de transportes oferecida a preços razoáveis influi significativamente na competitividade dos produtos comercializados. O comércio exterior demanda eficiência na produção e na negociação das mercadorias. A colocação de produtos no mercado externo exige o aproveitamento adequado dos meios de transporte disponíveis, pois o preço do transporte internacional é fator fundamental na definição do custo final da mercadoria e no atendimento das condições pactuadas com o importador de prazo e condições de entrega.

A obtenção de uma utilização eficiente dos sistemas de transporte deve priorizar a coordenação de ações para harmonizar as políticas e normas que regem os diferentes modos de transporte, compatibilizar seus níveis de qualidade técnica, reduzir os custos das transações para garantir assim a segurança e a rapidez de um transporte econômico. A regulamentação deve abarcar os processos de intercâmbios nacional e internacional de bens e mercadorias, introduzindo facilidades para o cruzamento das

barreiras alfandegárias, melhorando assim a rede dos fluxos de produtos e bens entre parceiros do comércio.

Com o intuito de atingir esses objetivos, muitos grupos, em nível nacional e internacional, têm se organizado e tomado iniciativa em desenvolver estudos que lhes permitam diagnosticar os principais impedimentos do transporte multimodal bem como definir estratégias que incentivem a utilização desse sistema de transporte.

Atualmente, a implementação do sistema multimodal, sob uma abordagem logística, é uma prioridade para muitos países (DOT, 1996) já que existe um reconhecimento dos benefícios e vantagens competitivas que se obtêm desse sistema. Para o produtor, exportador e embarcador é difícil se dedicar, ao mesmo tempo, à sua atividade econômica e ao gerenciamento dos diferentes modos de transporte que utilizará na movimentação de seus produtos, desde a origem até o destino final. Assim, a utilização do sistema multimodal, sob a responsabilidade um único operador, é extremamente vantajosa para os usuários.

Diante das razões expostas, o regime de responsabilidade unificada, característico do transporte multimodal, revelou-se como uma alternativa interessante ao exportador e, em última análise, à segurança e ao incremento das operações de comércio internacional.

### **8.1. Os sistemas de direito contemporâneo – “civil law” e “common law”**

O estreitamento entre as relações comerciais dos diversos países vem integrando ordenamentos inseridos em sistemas diversos. O acentuado encurtamento das distâncias entre as nações nos últimos tempos, principalmente em decorrência dos avanços tecnológicos nas áreas de transporte, comunicação e informática, trouxe diversas transformações com reflexos diretos nas legislações dos países.

A necessidade de uniformizar a legislação não é novidade. Na idade média, as trocas comerciais entre os países não tinha normatização e em decorrência desta necessidade, instituiu-se a *lex mercatória*. Ainda hoje o conceito de *lex mercatória* é discutido. Contudo, até hoje permanece controverso. A doutrina e jurisprudência concordam que sua origem e finalidade foram reger as relações entre os comerciantes de maneira uniforme, através de usos e costumes.

No ambiente de globalização, e intensa comercialização entre os dois sistemas, acabam por existir contraposições de regras de direito positivo e do *common law*.

Ademais, é imperioso conhecer os fundamentos de cada sistema para uma compreensão mais adequada das influências dele decorrentes. Nesse sentido apresenta-se a importância de, neste momento, destacar a diferença entre os sistemas jurídicos, ainda que para integrar as informações apresentadas.

Os sistemas de direito contemporâneo representam a maneira como cada Estado Soberano reconhece, insere e aplica suas normas. Cada sistema é determinado pelos resultados advindos da cultura de cada civilização, que tem influência direta de sua colonização e religião.

A *civil law* ou sistema romano-germânico tem por fundamento a positivação do direito pela norma legal. O Brasil segue este sistema jurídico, e importa dizer que o traço essencial pauta-se na análise do sistema a partir da Constituição Federal. No referido sistema, ainda que reconheça a presença de reiteradas decisões, o julgador fica adstrito às normas legais e à sua interpretação.

Por outro lado, os sistemas que conferem maior importância aos precedentes jurisprudenciais são conhecidos como *common law*. Nesses sistemas, a construção jurídica é formada pelas decisões de juízes e tribunais no caso concreto. O sistema é denominado como o da lei comum, porque as construções jurídicas são feitas em face do caso concreto.

## **8.2. A legislação multimodal no Direito internacional**

Para atender as demandas oriundas do mercado em decorrência da abertura comercial e da globalização da economia, o panorama econômico internacional mundial vem se adaptando nos últimos anos e, com isso, modificando as características da distribuição.

Para conseguir atender tais objetivos, a ideia de logística durante a década de 80 foi aperfeiçoada. No contexto global, a evolução tecnológica passou a aprimorar e adotar o contêiner como forma padrão de acondicionamento da carga geral. Como decorrência, as operações de transporte multimodal passaram a consagrar-se e desenvolverem-se rapidamente nos últimos anos. No entanto, a regulação ficava restrita ao transporte unimodal.

Nesse contexto, ante uma ausência normativa internacional iniciaram-se os primeiros estudos e pesquisas sobre o tema. A finalidade era desenvolver normas que pudessem ao menos orientar a multimodalidade e atenuar as diferenças de



legislações. Entre os esforços empreendidos, destacam-se os projetos desenvolvidos pela UNCTAD e pela Câmara de Comércio Internacional – CCI.

Os países onde foram desenvolvidos os referidos estudos são, na maioria, adeptos do sistema *common law*, o que faz a incorporação das regras ocorrer com maior facilidade. O Direito Internacional é um direito eminentemente costumeiro, onde os usos e os costumes são recebidos como lei. Nesse contexto, os países podem moldar suas diretrizes legais de acordo com suas necessidades. Diferente do que ocorre no Brasil, que é adepto do sistema de direito positivo e que necessita a receitação e positivação da norma para aplicá-la.

Vale dizer que as regras desenvolvidas pelos órgãos internacionais, apesar de ter o objetivo de normatizar o processo internacionalmente, são de caráter privado. Isso implica em uma liberalidade por parte dos países em aplicá-las ou não. Tal razão, leva países ou blocos, principalmente os adeptos do sistema romano-germânico, a elaborar legislações próprias sobre o tema.

O problema de cada país em adotar uma legislação distinta é o confronto entre as legislações e regras, que impedem a integração dos sistemas. Ressalta-se neste sentido a importância dos acordos internacionais firmados e a observância dos termos firmados ante a recepção destes, para que, em um futuro próximo, exista uma perfeita integração dos sistemas legislativos sobre a multimodalidade.

### **8.3. A legislação multimodal no ordenamento pátrio**

A partir dos bons resultados obtidos na experiência internacional, e em razão da necessidade de otimizar a distribuição da produção em um país de dimensões continentais, o Brasil percebeu, na implantação da operação de transporte multimodal, uma alternativa para atender as necessidades do mercado.

A partir dos estudos e reuniões internacionais sobre o tema e com escopo na Convenção Internacional de 1980 sobre Transporte Multimodal organizado pela UNCTAD, como um país de sistema positivista, o Brasil consagrou a operação de transporte multimodal a partir da Lei nº 9.611 de 1988.

Ocorre que, apesar de positivado, o OTM tem enfrentado problemas para sua internalização e efetivação. Isso porque a legislação não conseguiu se adequar às normas internas e internacionais vigentes. Motivo pelo qual se mostra a importância do presente estudo, cujo objetivo é diagnosticar os entraves burocráticos do sistema multimodal, para em um futuro próximo torná-lo efetivo.

## **9. ENTRAVES BUROCRÁTICOS E TRIBUTÁRIOS NO SISTEMA DE TRANSPORTES MULTIMODAL DE CARGAS**

Após delinear os contornos acerca da operação multimodal, relacionar os agentes envolvidos no processo, bem como apontar suas vantagens no decorrer das duas primeiras partes do relatório apresentadas, o presente estudo tem o objetivo de diagnosticar as barreiras que hoje impedem a atuação da operação de transporte multimodal de cargas.

O desenvolvimento pertinente aos entraves abaixo relacionados foi estruturado em decorrência do estudo da legislação conjugado com a experiência dos agentes envolvidos no setor. A opção pela divisão em dois grupos, burocráticos e tributários, foi acolhida para uma melhor apresentação do tema

### **9.1. Entraves burocráticos**

Procurou-se condensar neste tópico as barreiras nacionais e internacionais que impedem ou dificultam a utilização do sistema de transporte multimodal de cargas no Brasil. Primeiramente, serão apresentados os entraves nacionais, para posteriormente abordar os entraves internacionais.

#### **9.1.1. Ausência de uma política nacional de transportes**

O sistema administrativo brasileiro sofreu uma grande reforma a partir da década de oitenta com a reestruturação da estrutura administrativa do Estado. O processo de “agencificação” procurou melhorar os níveis de eficácia e eficiência da administração pública e uma das maneiras de resolução foi transferir algumas atividades do Estado para a iniciativa privada. O setor de transportes, em especial, sofreu uma reforma completa em toda sua estrutura e organização.

Como representante da Administração Direta da União, o Ministério dos Transportes permaneceu no ápice do sistema de transportes. E, vinculadas a ele, as estruturas de regulação do setor, as agências. A regulação a ser desempenhada pelas agências foi designada pela Emenda Constitucional nº 8/95, que alterou o inciso XI, do artigo 21 da Carta Política.

Como função típica, cabe às agências a função de controle de sua atividade específica. Sobre o tema, Carvalho Filho (2005) comenta que a função principal de controlar deve abranger toda a extensão de atividades, como a prestação de serviços públicos, os exercícios da atividade econômica e a atuação das pessoas privadas que passaram a

exercê-los, para impor a adequação aos fins pretendidos pelo governo e às estratégias econômicas e administrativas.

No que tange à reforma institucional do sistema de transportes, além das estruturas das agências, a Lei nº 10.233 de 2001 determinou a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT. A previsão de criação desse conselho teve por objetivo a proposição de políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens; função integradora das atividades de execução e controle do setor transportes.

A não implementação do CONIT prejudica em muito o sistema de transportes, uma vez que não há um planejamento (integrado) de políticas no setor com uma visão nacional. As políticas são realizadas pelos agentes do setor, mas por serem setoriais, não se pode exigir que suas políticas sejam imparciais.

A falta de implementação de um órgão responsável pela determinação de uma política nacional não passa despercebida. A afirmação pode ser corroborada pela implementação de medidas alternativas como o Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT, desenvolvido pelo Ministério dos Transportes – MT, em cooperação com o Ministério da Defesa – MD. Conforme os objetivos dispostos, o PNLT resultou da necessidade de retomada do processo de planejamento com base científica no País, visando dotar o Ministério dos Transportes de uma metodologia formalmente definida de avaliação de políticas públicas em transporte.

Nesse contexto, reforça-se a necessidade de efetivar-se o CONIT, responsável pela determinação da política nacional do setor, definido pela Lei nº 10.233, ou algum outro dotado de semelhante atribuição.

#### **9.1.2. O conflito dos conceitos de operação de transporte intermodal e multimodal de cargas**

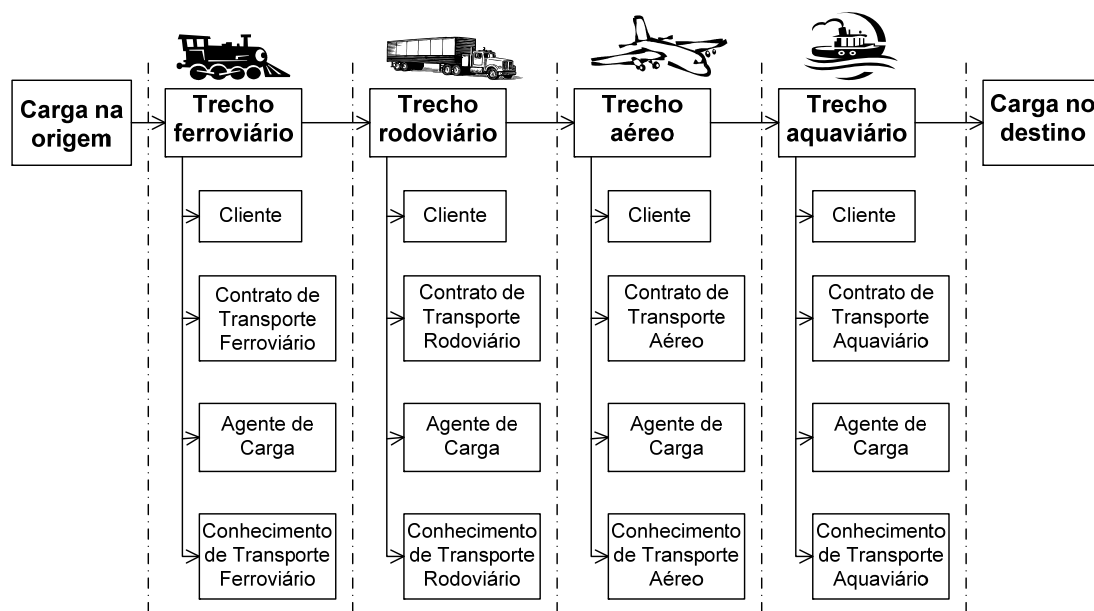
Nos últimos anos a questão da “multimodalidade” tornou-se um assunto recorrente em pauta. Contudo, a terminologia passou a ser utilizada sem correspondência adequada ao seu conceito. O conflito torna-se evidente principalmente quando há referência à atividade realizada, o que acontece muito na prática. Nesse sentido, vale o reforço do conceito assim como sua distinção.

Cumpra a observação de que tanto o transporte intermodal como o multimodal realiza operações de transporte de carga pela integração de dois ou mais modos de

transporte. Mas, apesar de ter características semelhantes, seus procedimentos são distintos.

A operação intermodal tem como característica o compartilhamento de responsabilidade no decorrer de cada trecho ou trajeto realizado, e na emissão de diversos documentos, um para cada modo de transporte a ser utilizado durante o transporte. Vale consignar a determinação disposta pela Lei nº 6.288 de 1975: “Art. 8º Quanto à forma, o transporte pode ser: IV - Intermodal - quando a mercadoria é transportada utilizando-se duas ou mais modalidades de transporte.”.

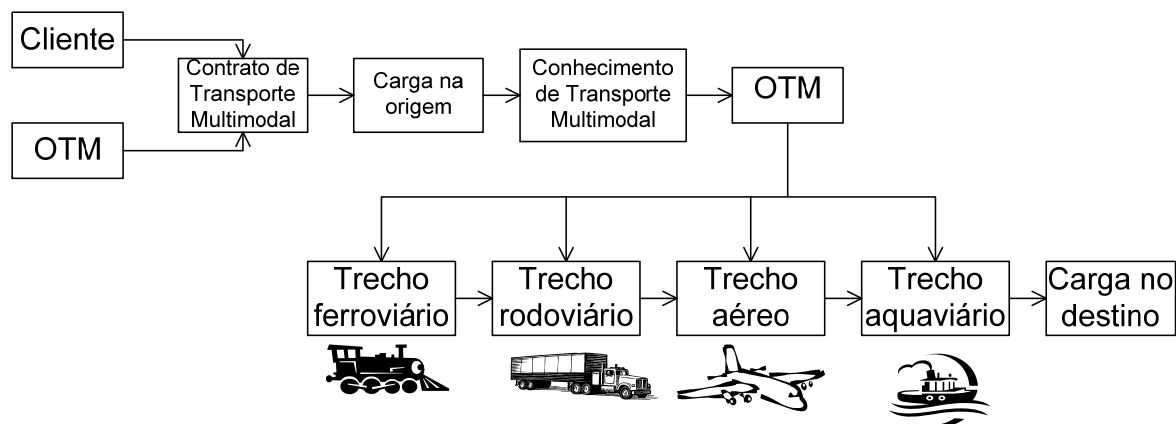
O conceito pode ser melhor visualizado na representação da Figura 9.1, onde se apresenta o envio de uma carga, sob a responsabilidade de um agente, mas que no efetuar da operação, realiza uma contratação distinta para cada modo, com a assunção de responsabilidade determinada também por contratos distintos



**Figura 9.1: Representação dos Fluxos de Carga Intermodal**

Tecnicamente, a operação multimodal, para assim ser conceituada, deve conter particularidades próprias, dentre as quais se observa: a presença de um agente único que assuma a responsabilidade sob a carga durante todo o percurso, independente do modo que seja realizado o transporte; e na emissão de um único conhecimento de transporte, que acompanhará a carga desde a origem até o seu destino final (Figura 9.2).

A simplificação da operação multimodal pode ser claramente identificada se comparada com a estrutura de fluxos intermodal. Na multimodalidade realiza-se apenas um contrato de transporte inicial entre o cliente e o OTM e, após a entrega da carga pelo cliente, o OTM emite o conhecimento de transporte multimodal e com ele realizará todas as operações.



**Figura 9.2: Representação do Fluxo de Cargas Multimodal**

### **9.1.3. A não operacionalidade do conhecimento de transporte multimodal de cargas**

O conhecimento de transporte multimodal de cargas (CTMC) é um documento fiscal a ser expedido pelo operador de transporte multimodal (OTM) no momento da contratação do serviço. Ele evidencia o contrato multimodal e por ter a função de reger toda operação deve acompanhar a carga durante todo seu percurso. O documento deve ser utilizado na execução do serviço, seja ele intermunicipal, interestadual ou internacional.

A definição do modelo do CTMC foi regulamentada pelo CONFAZ no Ajuste SINIEF nº. 6 – de 10 de outubro de 2003. Consoante ao estipulado na determinação (Lei nº. 9.611, de 19 de fevereiro de 1998) deve conter requisitos específicos para a execução dos serviços de transporte Intermunicipal, interestadual e internacional de cargas, em veículo próprio, afretado ou por intermédio de terceiros, sob sua responsabilidade, utilizando duas ou mais modalidades de transporte, desde a origem até o destino. Tal determinação prevê a obrigatoriedade da emissão do CTMC antes do início da prestação do serviço, sem prejuízo da emissão do Conhecimento de Transporte correspondente a cada modo.

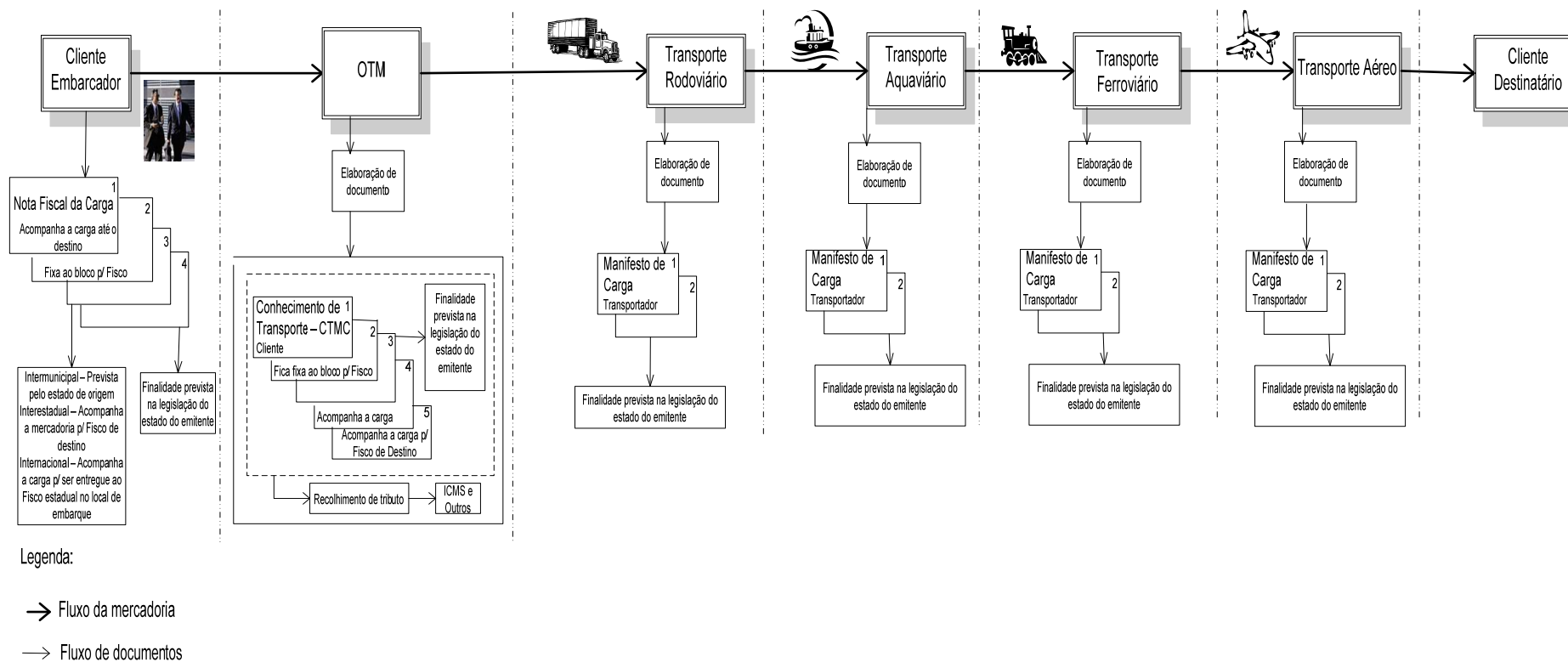
Essa determinação, em verdade, confronta com o sistema multimodal em seus contornos originais de direito internacional. Isto porque, os objetivos da

multimodalidade são a desburocratização do sistema, otimização da operação para obter um melhor serviço de transporte, o atendimento das necessidades logísticas não se importando com as combinações dos modos de transporte utilizadas para movimentar os produtos nas cadeias de suprimentos ou nos canais de produção-distribuição. Logo, a obrigatoriedade de emitir um conhecimento de transporte em cada operação modal impede a implementação de medidas que agilizem as operações multimodais.

#### **9.1.4. Destinação das vias dos conhecimentos de transportes**

O Ajuste SINIEF nº 06 de 2003, no que diz respeito à prestação de serviço por terceiros determina que o transportador, ao receber a carga, deve emitir o conhecimento de transporte referente ao seu modo de transporte. O documento deverá conter o lançamento do frete e o imposto correspondente ao serviço que lhe couber executar. No próprio conhecimento deverá ser informado que se trata de serviço multimodal e constar a razão social, os números de inscrição na unidade federada, bem como o CNPJ do OTM. Também deverá anexar a 4ª via do conhecimento de transporte à 4ª via do CTMC e enviar esta 1ª via ao OTM. O OTM, por sua vez, deve anotar na via do conhecimento que ficará em seu poder o nome do transportador, número da série e subsérie e a data de emissão do conhecimento. O OTM deve arquivar, em pasta própria, todos os conhecimentos recebidos para efeito de comprovação de crédito do ICMS, quando for o caso.

Como pode ser visto no fluxo apresentado na Figura 9.3, a quarta via de cada modo de transporte não tem a mesma destinação. A quarta via do CRT e do B/L devem ser fixadas ao bloco para exibição ao fisco, já a quarta via do AWB deve acompanhar o transporte para fins de controle de fisco no destino e a do TIF tem o destino previsto na legislação do Estado emitente. Como já mencionado acima, estas vias devem ser sempre anexadas à quarta via do CTMC que acompanhará o transporte até o destino final, uma vez que podem servir de comprovante de entrega, e assim, será apresentada ao cliente destinatário. Esse procedimento, segundo as empresas entrevistadas, configura uma quebra de sigilo comercial, posto que permite o acesso do destinatário ao valor de todas as negociações realizadas entre o OTM e o transportador.



**Figura 9.3: Representação ideal sobre o Transporte Multimodal**

A obrigatoriedade de se entregar a primeira via para o OTM arquivar apresenta o mesmo problema, pois a primeira via do CRT, do B/L e do AWB devem ser entregues ao cliente, porém a mesma via do TIF deve acompanhar o transporte até o destino, quando deverá ser entregue ao destinatário.

Essa destinação das vias dos conhecimentos de transporte gera uma contradição, uma vez que cada uma tem um destino já previsto nos artigos 19, 25, 33, 40 e 41, todos do Convênio SINIEF nº. 06 de 1989, que difere da orientação definida pelo artigo 42 do mesmo convênio. Ademais, vale observar que o ajuste não traz nenhuma determinação para o destino das outras vias dos conhecimentos de transporte que devem ser emitidas. Nota-se assim que o destinatário supostamente irá receber duas vias de cada modo de transporte. Admitindo-se que há vias que não tem destinação prevista no artigo 42, o destinatário receberá a quarta via de cada um dos conhecimentos e mais a via destinada anteriormente a ele pelos referidos artigos, ou seja, a segunda via do CRT, do B/L e do AWB e a primeira via do TIF. A primeira via do TIF deve ser entregue ao OTM e, posteriormente, ao cliente.

#### **9.1.5. O excesso ou duplicidade de documentos**

O Contrato de Transporte Multimodal de Cargas tem sua eficácia a partir da emissão do CTMC, bem como do recebimento da carga pelo OTM. Porém é determinado pelo Ajuste SINIEF nº 06 de 2003, que o CTMC será emitido antes do início da prestação do serviço, sem prejuízo da emissão do conhecimento de transporte correspondente a cada modal. Isto significa a necessidade da emissão de vários documentos para a realização da atividade, ou seja, a prestação do serviço deverá ser acobertada pelo CTMC e mais pelos conhecimentos de transporte correspondentes a cada modal.

Apesar do contrato de transporte ter eficácia a partir da emissão do conhecimento de transporte específico de cada modal (Conhecimento de Transporte Aéreo – AWB, Rodoviário – CRT, Ferroviário – TIF e Aquaviário – B/L), não significa que o transporte deva conter, por todo o percurso, apenas um documento e sim apenas um único contrato. Logo, poderão existir outros documentos, como o Manifesto de Cargas para o transporte rodoviário, ou mesmo documentos de controle da ANVISA e Ministério da Agricultura. Como esses documentos são operacionais e não contratuais, não contradiz a definição do transporte multimodal.

Apesar de serem documentos operacionais, os mesmos geram excesso de documentos que devem acompanhar a mercadoria em todo o percurso. No caso de transporte fracionado, há a necessidade da emissão de um documento que liste todas as cargas existentes dentro do veículo transportador para controle próprio e para



fiscalização da carga. Neste caso, seria necessária a emissão do Manifesto de Cargas que acompanha, não a carga, e sim, o transportador. Caso exista autorizações e documentos específicos gerados por órgãos definidos na Figura 9.3, devem ser anexados à carga para o transporte.

O que deveria ocorrer para um transporte multimodal eficiente, sem ir contra a definição da legislação brasileira nem o conceito internacional de transporte multimodal seria a emissão de apenas um conhecimento de transporte, o CTMC. Nesse caso, o cliente entra em contato com o OTM que emitiria o CTMC, com uma alíquota de ICMS única e previamente definida e que cobrira todo o transporte. Assim, caso o OTM necessitasse subcontratar outros transportadores de cargas, estes não emitiriam o conhecimento específico do modal nem seria cobrado o ICMS na emissão do mesmo. Entretanto, seria necessário um subcontrato entre o OTM e o transportador. Esse subcontrato deveria conter apenas 2 vias: uma para o OTM e outra para o próprio transportador, apenas para formalizar o transporte, não necessitando acompanhar a carga, nem ser enviado para o embarcador ou destinatário.

Em cada emissão de um conhecimento de transporte, há necessariamente a emissão de diversas vias, como definido no fluxo da Figura 9.3, e o pagamento de ICMS sobre o serviço de transporte na origem.

Consoante ao já exposto no item acima, a multimodalidade foi concebida para agilizar o processo de transporte e a distribuição de cargas. Nesse sentido, positivou-se a previsão legal brasileira, que teve por base a Convenção Internacional de 1980 sobre Transporte Multimodal com previsão de emissão de um único documento.

Ocorre que, de acordo com a regulação do CONFAZ no Ajuste SINIEF nº. 6 – de 10 de outubro de 2003 pode ser observado uma duplicidade de documentos a serem emitidos. O teor do Ajuste ressalva que apesar da prestação do serviço multimodal ser acobertada pelo CTMC há também a necessidade de ser emitidos os conhecimentos de Transporte específicos correspondentes a cada modo.

Convém conferir o teor do referido ajuste:

*“Art. 42-B. O CTMC será emitido antes do início da prestação do serviço, sem prejuízo da emissão do Conhecimento de Transporte correspondente a cada modal.*

*Parágrafo único. A prestação do serviço deverá ser acobertada pelo CTMC e pelos Conhecimentos de Transporte correspondente a cada modal.”*

A determinação, em verdade, se contrapõe ao sistema como um todo, posto que acrescenta um documento à operação, quando em verdade, deveria eliminar uso excessivo, de acordo com as peculiaridades e natureza da operação.

Além de ir contra o próprio conceito de transporte multimodal, o modelo atual brasileiro gera impedimentos na própria área comercial. Isto se deve a imposição legal que determina anexar uma via de cada conhecimento de transporte junto ao CTMC, e ainda, que as mesmas vias sirvam de comprovante de entrega da mercadoria, logo, devem ser entregues ao destinatário. Tal determinação implica quebra de sigilo comercial. Essa quebra ocorre porque o cliente que contrata o OTM terá acesso a todos os valores do transporte de cada modo utilizado, mostrando assim o lucro obtido pelo mesmo.

#### **9.1.6. Campos obrigatórios de preenchimento no conhecimento de transporte multimodal de cargas**

Durante as entrevistas, alguns agentes afirmaram que o CTMC foi concebido pela simples junção do CRT e do AWB, não contendo informações que deveriam ser específicas do transporte multimodal. Algumas indicações, que obrigatoriamente devem ser definidas no CTMC, são incompletas e para outras não existem campos respectivos. Nota-se que os campos de preenchimento obrigatório do CTMC são semelhantes aos existentes nos do CRT e do AWB, porém não contém informações que deveriam ser específicas do transporte multimodal.

A data de emissão da carga é definida, porém é necessário um campo onde se possa indicar o horário do início do transporte. Não existe um local obrigatório para a data de previsão de chegada da carga no local de destino com seu horário determinado. A falta desses campos pode dificultar o possível desenvolvimento de um planejamento logístico do cliente. Com uma previsão de chegada da carga no destino e conseqüentemente uma previsão do tempo a ser gasto durante o processo de movimentação da carga até o local desejado faz com que o transporte seja mais controlado e eficiente.

#### **9.1.7. A falta de uniformidade na legislação multimodal**

Multimodalidade é um conceito determinado pela legislação internacional e posteriormente incorporado ao direito pátrio. A importância conceitual foi apresentar um agente que se responsabilizasse não só pelo envio da carga, mas por toda burocracia nela envolvida, principalmente quando estiverem presentes as questões alfandegárias e de fronteiras.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil o problema não aparece de maneira tão evidente, mas, em espaços geográficos similares onde há uma concentração de países é de fundamental importância o fato de ter um agente só para cuidar da burocracia.

Para uma adequada compreensão das regras que regulam o transporte multimodal, devem-se considerar as convenções internacionais vigentes sobre a matéria assim como a de cada modo específico. Ainda devem ser consideradas as leis de caráter nacional aplicáveis nos países envolvidos.

A pluralidade de convenções aplicáveis ocasiona uma enorme dispersão legal, já que as mesmas variam quanto à responsabilidade do transportador, limites de indenização, prazo para reclamações, etc. Todos os fatores, adicionados às legislações específicas aplicadas em alguns países, ocasionam um conflito e insegurança jurídica ante as partes contratantes.

Essa é a razão pela qual a comunidade internacional justificou a necessidade de concentrar esforços juntamente com outros países e estabelecer uma Convenção Internacional sobre o tema. Como resultado foi estabelecida a Convenção das Nações Unidas de 1980 sobre o Transporte Internacional Multimodal de Mercadorias, mais conhecida como Convenção de Genebra.

As Nações Unidas, em colaboração com a CCI - Câmara de Comércio Internacional criou as Regras UNCTAD/ CCI sobre Documentos de Transporte Multimodal, consciente da necessidade de se uniformizar o tratamento da matéria também estabeleceram normas sobre o tema. Entretanto, salienta-se que as Regras UNCTAD/CCI são de caráter privado e de aplicação facultativa às partes. Contudo, apesar de representar uma definição, é o início de um caminho a ser seguido.

#### **9.1.8. Internalização do Acordo de Alcance Parcial nos países membros**

O Acordo de Alcance Parcial para Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias no MERCOSUL, firmado entre o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, através do Decreto nº. 1563/95 deveria ser ratificado, a exemplo do Brasil, que editou em 1998, a Lei nº. 9611 (que além de definir o transporte multimodal no país, dispõe sobre a habilitação do Operador de Transporte Multimodal e sua atividade), pelos demais países membros.

#### **9.1.9. Reconhecimento do OTM pela Secretaria da Receita Federal e pelo Banco Central do Brasil**

Alguns entraves também podem ser encontrados entre a legislação multimodal e os agentes responsáveis pelo reconhecimento do OTM. Destaca-se o papel da Secretaria da Receita Federal e do Banco Central do Brasil quando se tratar de transporte internacional.

A Secretaria da Receita Federal, entre outras, tem por finalidade a fiscalização sobre tributos referentes aos produtos de comércio exterior, além de disponibilizar o SISCOMEX para agilização do fluxo de documentos e conseqüentemente, do fluxo de cargas. O fato da Receita Federal não reconhecer o OTM como despachante aduaneiro o impede de ter seu registro no SISCOMEX e o impossibilita a agir como responsável pelo transporte internacional. Porém, este quadro tende a ser revertido, pois, segundo informações da Associação de Desenvolvimento da Multimodalidade – ADM, desde 14/08/2006, o sistema Siscomex Trânsito estaria apto a registrar as operações de trânsitos multimodais, que se regem pela lei 9611/98, pelo decreto 3411/2000 e pela Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal de nº. 248/02. Assim, os Operadores de Transporte Multimodal (OTMs), cadastrados na ANTT, deverão ser os únicos habilitados para realizar tais operações.

A especial incidência do Banco Central nos transportes decorre da sua atuação obrigatória no fluxo de divisas oriundas do comércio exterior, no controle da sonegação e na arrecadação de impostos sobre essa movimentação. Porém o mesmo não reconhece o OTM para remessa de divisas. No contrato do transporte com o OTM pode constar uma cláusula que autoriza o pagamento de parte do serviço transportado apenas após a entrega da carga no destino, e, caso esse destino seja no exterior, o OTM fica impossibilitado de receber a remessa de divisa devido a falta de reconhecimento pelo Banco Central.

#### **9.1.10. O seguro internacional**

As operações de seguro no Brasil são realizadas, fiscalizadas e regulamentadas pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, pelo Brasil Resseguros S/A – IRB e pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP. Com isso, existem impedimentos no que se relaciona ao seguro internacional da carga, não sendo reconhecido no Brasil, pois as seguradoras devem estar vinculadas a esses agentes. Logo, quando a carga chega ao Brasil com um seguro internacional emitido em outro país, deve ser feito um novo seguro para que ela possa circular pelo território brasileiro.

## 9.2. Entraves Tributários

Os custos relativos a tributos nas operações de transporte chegam a 30% do valor do frete, no caso rodoviário, onde só o ICMS contribui com 12%. Por esse motivo, daremos um enfoque específico ao ICMS nessa seção, já que todos os tributos referentes ao serviço de transporte estão relacionados na primeira parte do relatório.

### 9.2.1. ICMS

O ICMS foi originado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), onde substituiu três impostos Federais de incidência única, na época existentes, que versava sobre: combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, energia elétrica e minerais do País. A CF/88 de acordo com a redação da EC nº. 3/93, incluiu a incidência do ICMS nas prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Tal fato se deu em virtude da retirada da esfera de competência tributária da União dos impostos sobre serviços de transportes e de comunicação pela Assembleia Nacional Constituinte. A atual regulamentação constitucional do ICMS está prevista na Lei Complementar 87/1996 ("Lei Kandir"). Esta LC foi alterada posteriormente por várias outras Leis de mesma natureza, como a 92/97, 99/99, 102/2000 e 114/2002 e 120/2005.

A retirada da esfera tributária da União transferiu aos Estados e ao Distrito Federal a competência de legislar sobre o ICMS em seus territórios. O Quadro 9.1 apresenta as alíquotas de ICMS determinadas pelos Estados dentro de seus limites territoriais.

**Quadro 9.1: Alíquota de ICMS para operações Intermunicipais**

Estado	ICMS	Estado	ICMS	Estado	ICMS
Acre	17%	Maranhão	17%	Rio de Janeiro	19%
Alagoas	17%	Mato Grosso	17%	Rio Grande do Norte	17%
Amapá	17%	Mato Grosso do Sul	17%	Rio Grande do Sul	12%
Amazonas	17%	Minas Gerais	18%	Rondônia	17%
Bahia	17%	Pará	17%	Roraima	17%
Ceará	17%	Paraíba	17%	Santa Catarina	17%
Distrito Federal	17%	Paraná	12%	São Paulo	12%
Espírito Santo	17%	Pernambuco	17%	Sergipe	17%
Goiás	17%	Piauí	17%	Tocantins	17%

Fonte: Ângelo (2005)

A Figura 9.4 apresenta as alíquotas para prestação de serviço de transporte interestadual, nos modos de transporte rodoviário, aquaviário e ferroviário. Para o



A necessidade de emissão dos conhecimentos de transporte dos modos utilizados na operação juntamente ao CTMC, determinada pelo Ajuste SINIEF 06/03, além de quebrar o sigilo comercial do OTM, tem também como consequência a bi tributação jurídica<sup>24</sup>, que é inconstitucional, pois ocorrerá a incidência do ICMS em cada conhecimento emitido.

Outra lacuna deixada na legislação diz respeito à definição da alíquota a ser cobrada sobre o CTMC. Como foi dito anteriormente, a alíquota varia por modo e por Estado da Federação, porém não há determinação sobre qual alíquota a ser adotada.

Segundo relatos dos entrevistados na pesquisa, além da não-cumulatividade que está sendo infringida, a compensação do crédito do ICMS não está sendo possível ser realizada. Em alguns Estados, que estão utilizando alíquota de 0% para a movimentação interna de transporte, tem tido um revés na compensação do crédito, pois ao ter isenção da alíquota, os operadores perdem o crédito para compensação, causando prejuízo ao invés de benefício.

A legislação também prevê a não incidência do ICMS no transporte das mercadorias destinadas à exportação. Também segundo os representantes das empresas entrevistadas, é fundamental a aprovação da não-incidência do ICMS nos transportes rodoviário e ferroviário de contêineres vazios para pontos do interior do país, a serem, posteriormente, utilizados na exportação.

---

<sup>24</sup> Bi-Tributação Jurídica ocorre quando duas entidades políticas tributam o mesmo imposto, o que configura que uma entidade invade a esfera de competência impositiva da outra.

## **10. FLUXOS REPRESENTATIVOS DO TRANSPORTE DE CARGAS MULTIMODAL**

Os fluxos apresentados neste capítulo referem-se aos documentos dispostos pela legislação vigente para o Transporte Multimodal de Cargas. A lei nº. 9.611/98 e o Ajuste SINIEF 06/03 são os principais documentos que regulamentam a atividade, além da legislação existente para cada modo de transporte com suas especificidades. Abaixo serão apresentadas três situações de operação para o Transporte Multimodal: a primeira referente à movimentação interna, a segunda para exportação e a terceira para importação. As combinações escolhidas são justificadas pela representatividade do volume de carga em cada combinação, assim como pelo que se refere ao valor agregado das cargas transportadas, e, por querer-se simular o cenário da multimodalidade envolvendo os principais modos de transporte da matriz de carga do país.

### **10.1. Transporte Multimodal de Cargas Nacional**

O fluxograma apresentado nas Figuras 10.1a e 10.1b descreve o que a legislação vigente propõe para a movimentação multimodal nacional de cargas. Como prevê a Lei nº. 9.611/98, o Operador do Transporte Multimodal (OTM) é o agente responsável pela carga desde a origem até o destino. Após a celebração do contrato com o embarcador, caso o OTM não possua os veículos necessários para a realização do transporte, fará a sub-contratação dos transportadores. Vale salientar que fica a critério do OTM a escolha dos modos a serem utilizados na operação.

Os documentos utilizados em cada modo são os mesmos utilizados para as operações unimodais, os quais já foram detalhados na segunda parte do relatório, assumindo o OTM o papel de cliente frente aos transportadores.

Pode ser observado o acúmulo de documentos emitidos no processo, e por consequência, sobre os conhecimentos emitidos, os tributos referentes a cada um, principalmente o ICMS incidente no momento da emissão do conhecimento de transporte multimodal (CTMC) e também no momento da emissão de cada conhecimento, referente a cada modo de transporte utilizado. Isso pode caracterizar uma situação de bi-tributação e indefinição com relação à destinação das vias referentes aos conhecimentos emitidos para cada modo de transporte utilizado na operação multimodal.



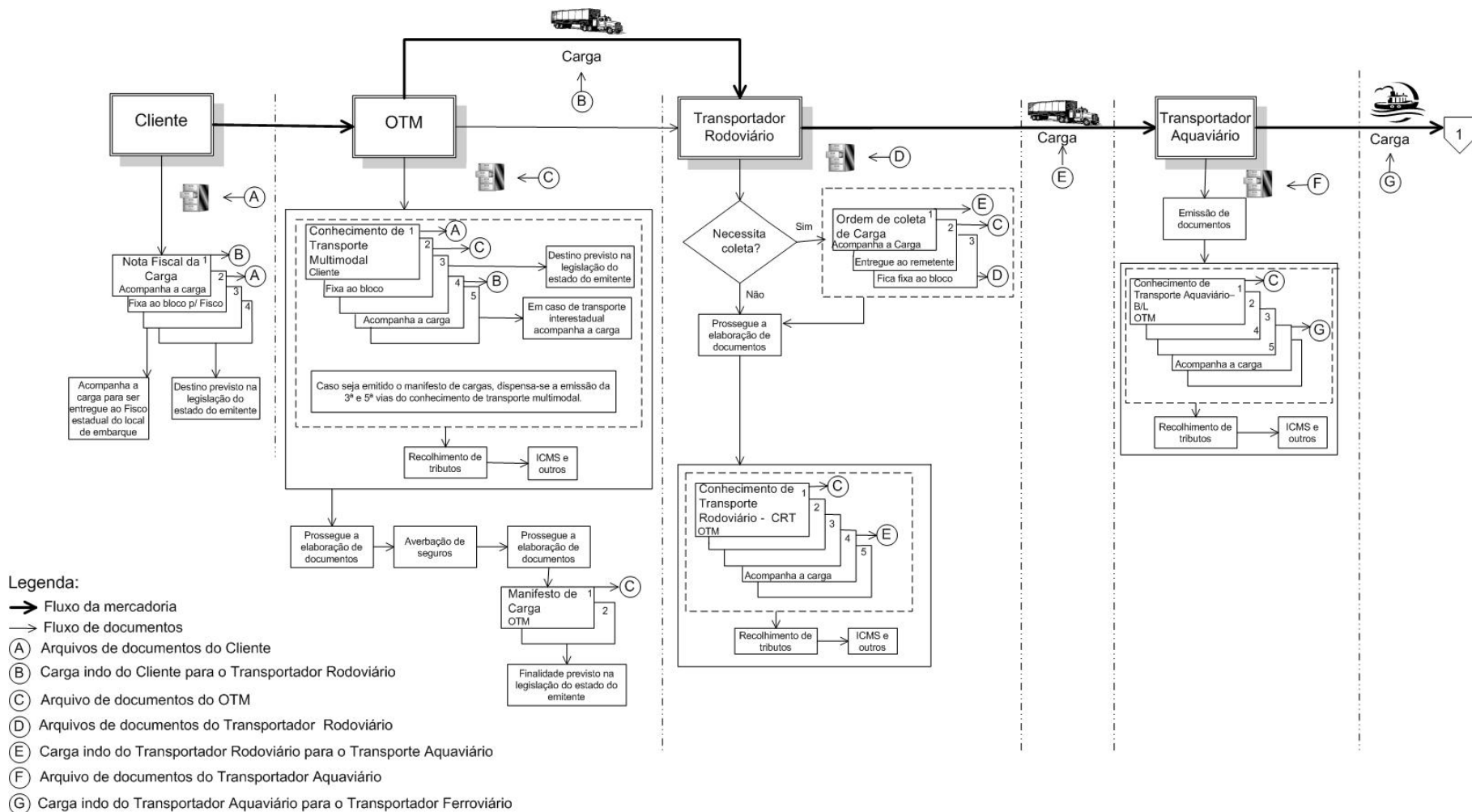
Vale salientar que de acordo com o Ajuste SINIEF nº. 06/03, caso o OTM seja detentor dos veículos utilizados na operação, não se faz necessário a emissão dos conhecimentos referentes a cada “pernada”, sendo o transporte realizado ponta a ponta apenas com o CTMC.

## **10.2. Transporte Multimodal de Cargas Internacional**

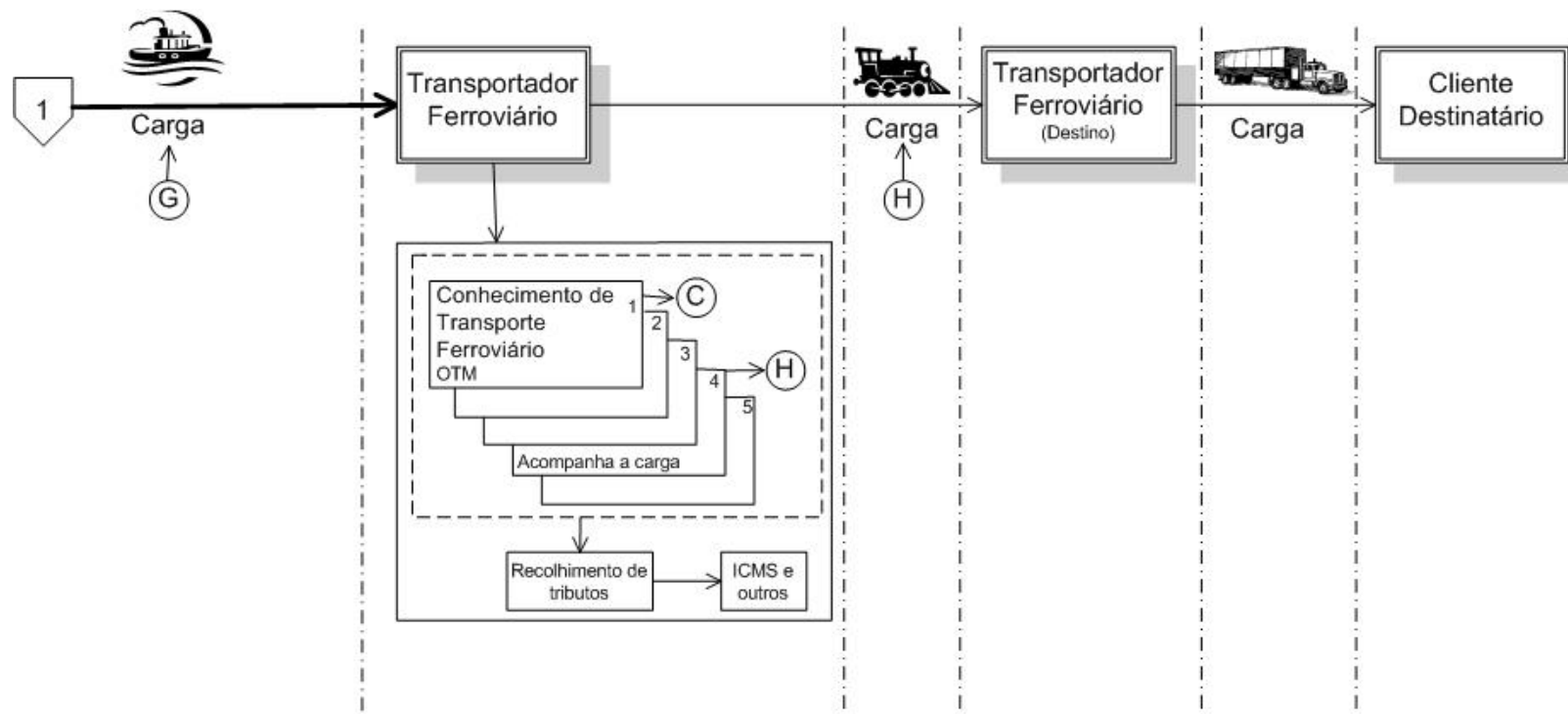
Para o transporte multimodal relacionado com o comércio exterior são apresentados dois fluxos, um para importação e outro para exportação. Da mesma forma que para a movimentação nacional, os documentos a serem exibidos são os exigidos pela legislação brasileira vigente, já citados na parte II deste relatório, sendo agora inseridos no contexto do transporte multimodal.

Nas Figuras 10.2a e 10.2b apresenta-se a operação multimodal de transporte para importação. A emissão de documentos e a incidência de tributos também coincidem com as operações descritas na parte II deste relatório para os diferentes modos, assim como os procedimentos aduaneiros e os agentes envolvidos. Porém destacam-se alguns problemas na movimentação de cargas internacional; como a questão do seguro, que determina a necessidade de se assegurar a carga já assegurada internacionalmente, quando do momento da entrada desta no país. A incidência de ICMS no momento da emissão do conhecimento de transporte multimodal e um novo recolhimento do tributo na emissão dos conhecimentos referentes a cada modo de transporte utilizado na operação caracteriza uma situação de bi-tributação. Outra importante questão é a indefinição da destinação das vias do conhecimento referente a cada modo de transporte utilizado. Frisa-se bem que o documento refere-se à entrada da carga fisicamente, e não no contexto fiscal, quando esta é internalizada e passa a ser passível de tributação.

Para a exportação, descrita nas Figuras 10.3a e 10.3b, uma das diferenças em relação aos processos apresentados na parte II deste relatório também é o OTM, passando assim o mesmo a ser destino destinatário das vias dos documentos emitidos. A necessidade de um novo seguro, assim como na importação, também ocorre na exportação, como também a incidência dos tributos, inclusive a situação do ICMS anteriormente descrita e que caracteriza bi-tributação. A indefinição da destinação das vias do conhecimento referente a cada modo de transporte utilizado na operação multimodal e operações de fiscalização acontecem de maneira análoga.



**Figura 10.1a: Fluxograma de documentos para a movimentação nacional de cargas em operação multimodal através dos modos rodoviário, aquaviário e ferroviário.**



Legenda:

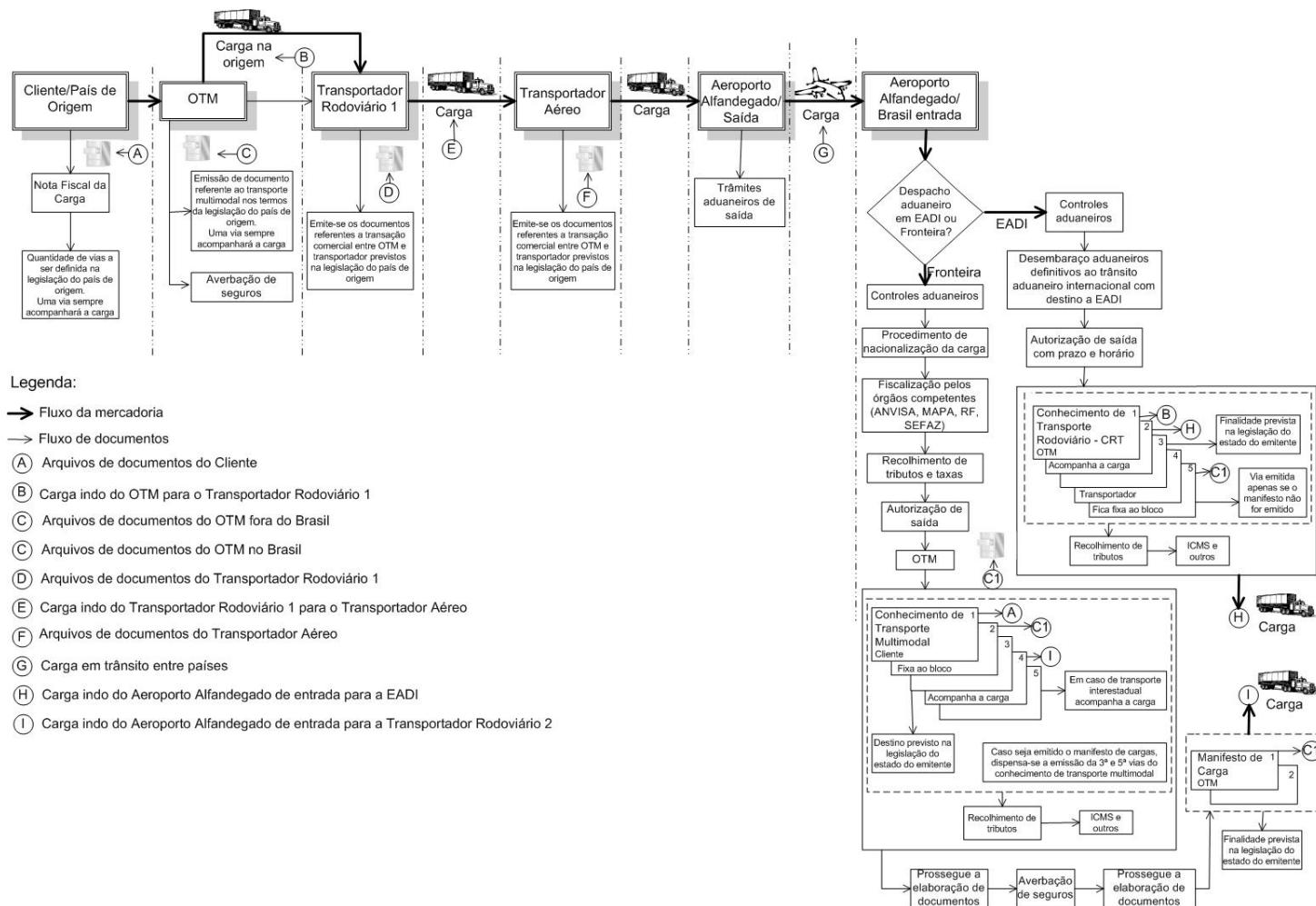
→ Fluxo da mercadoria

—> Fluxo de documentos

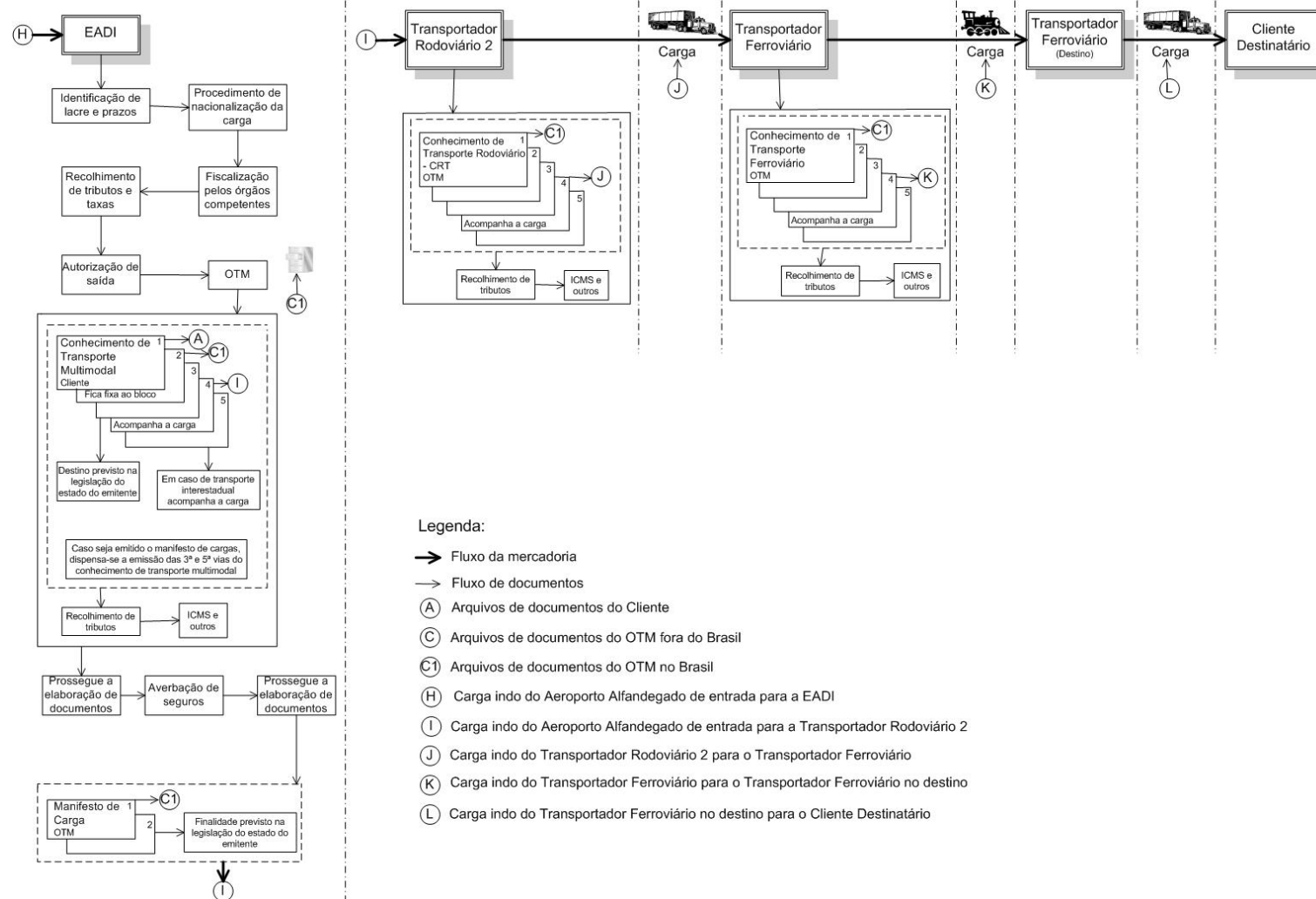
(G) Carga indo do Transportador Aquaviário para o Transportador Ferroviário

(H) Carga indo do Transportador Ferroviário para o Transportador Ferroviário de destino

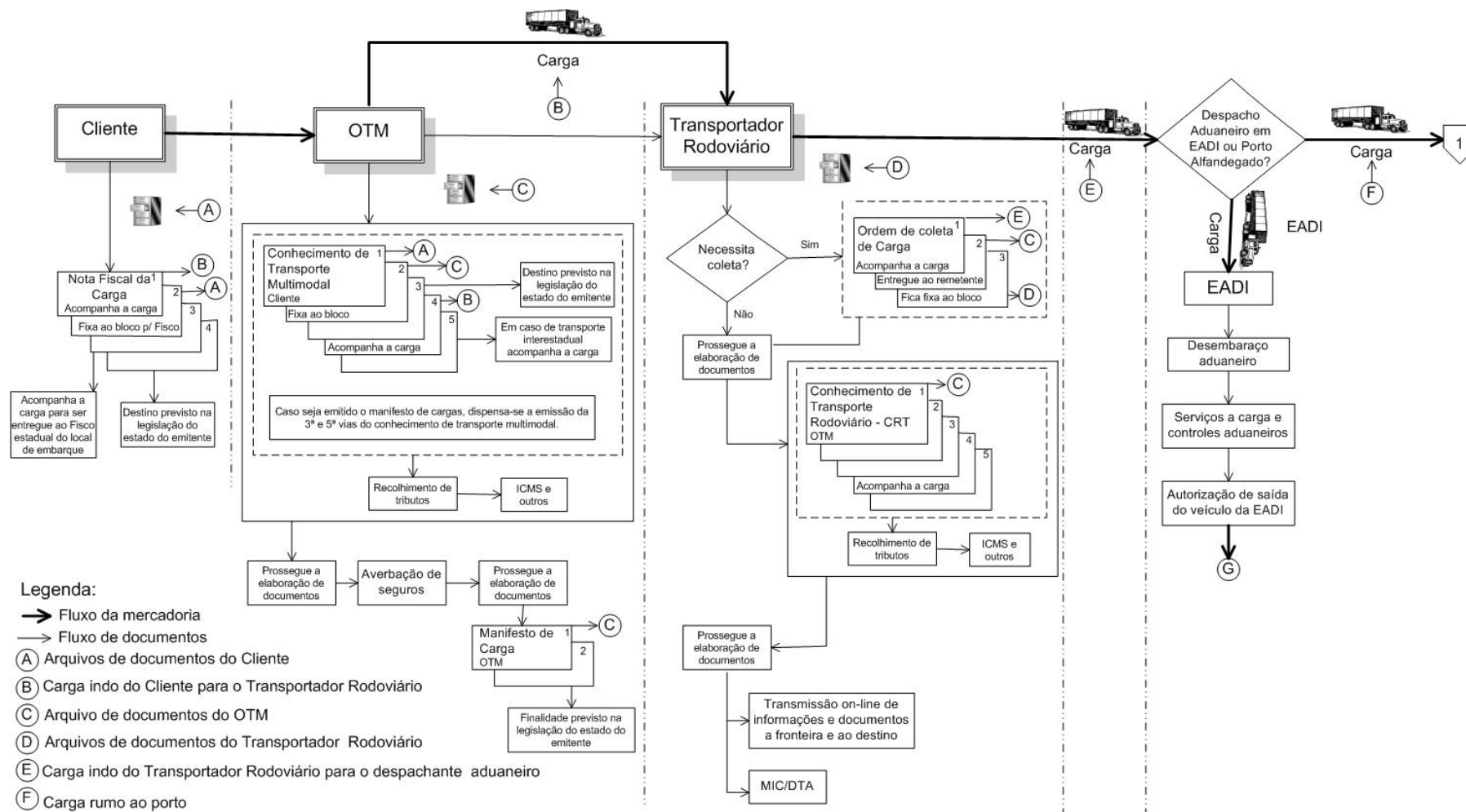
Figura 10.1b: Fluxograma de documentos para a movimentação nacional de cargas em operação multimodal através dos modos rodoviário, aquaviário e ferroviário.



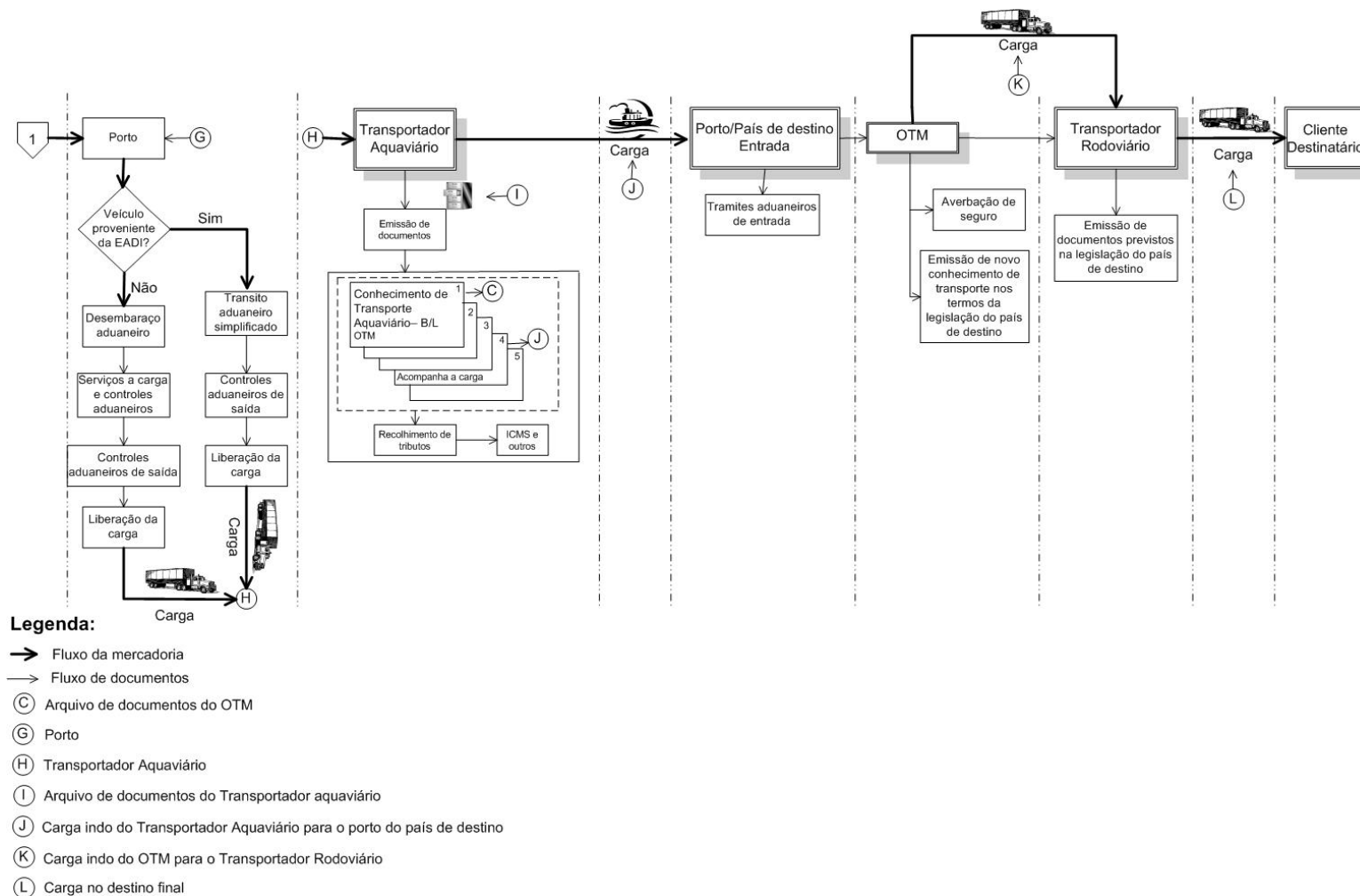
**Figura 10.2a: Fluxograma de documentos para a importação em operação multimodal através dos modos rodoviário, aéreo e ferroviário**



**Figura 10.2b: Fluxograma de documentos para a importação em operação multimodal através dos modos rodoviário, aéreo e ferroviário**



**Figura 10.3a: Fluxograma de documentos para a exportação em operação multimodal através dos modos rodoviário e aquaviário**



**Figura 10.3b: Fluxograma de documentos para a exportação em operação multimodal através dos modos rodoviário e aquaviário**

## 11. CONCLUSÕES

No Brasil, a estrutura montada das agências segue o modelo norte-americano, mas na execução da regulação, segue o modelo francês. Apesar de ser baseada no modelo norte-americano, diferencia-se do mesmo pelo fato de que nos Estados Unidos as agências possuem atribuições executivas, além de apresentarem uma forte característica integradora, representada pela existência de uma agência central.

As agências de transporte brasileiras criadas até hoje possuem competências para atuar nos diferentes modos de transporte, no entanto, observa-se que prevalece na criação da ANTT uma visão integradora das modalidades de transporte. A instalação do CONIT, cuja atribuição é propor políticas nacionais de integração entre os diferentes modos de transporte de pessoas e bens, não foi ainda realizada de fato, somente de direito. Sua efetivação será um marco importante para a integração dos transportes no Brasil.

O estudo das legislações internacional e brasileira sobre o uso da multimodalidade para o transporte de cargas permite inferir que os documentos e normas existentes foram basicamente fundamentados no Convênio Internacional das Nações Unidas para o Transporte Multimodal de Mercadorias, estabelecido em 1980 pela UNCTAD, em Genebra. Este convênio constituiu-se no primeiro conjunto de normas para regulamentar o transporte multimodal.

O insucesso das tentativas para o estabelecimento de um padrão para o transporte multimodal nos diversos países e continentes levou a UNCITRAL (*The United Nations Commission on International Trade Law*), em 1996, a reconhecer que “as leis nacionais e convenções internacionais existentes (em matéria de transportes) tinham significativas lacunas e constituíam-se num obstáculo à livre circulação de bens e aumentavam o custo das transações”. Assim, em resposta a tal reconhecimento por parte da UNCITRAL, em 1998 o CMI – Comitê Marítimo Internacional – começou a trabalhar em uma proposta de solução para o problema do transporte multimodal internacional.

Mesmo com todos os esforços da UNCTAD e UNCITRAL, verifica-se que ainda não existe uma convenção internacional vigente sobre transporte multimodal. Por esse motivo, alguns países e grupos de países (blocos econômicos) têm elaborado suas próprias legislações.



Embora muitos países e blocos econômicos tais como a ALADI nas Américas, tenham reconhecido a importância dos documentos originados da Convenção da UNCTAD de 1980, poucos a ratificaram.

Assim, países como a Índia e o México e blocos econômicos tais como a ALADI, a ASEAN, o Mercosul e a Comunidade Andina nortearam suas legislações pela Convenção de Genebra de 1980. Outros países como a Alemanha, a China e a Holanda adotaram legislação própria para regulamentar o transporte multimodal de carga no interior de seus territórios.

Vale dizer que muitos países criaram suas próprias legislações levando em consideração os acordos ratificados em seus blocos econômicos. Exemplo disso é o fato do Brasil, do Paraguai e da Argentina terem criado suas leis para o transporte multimodal com base na regulamentação aprovada no Acordo do Transporte Multimodal do Mercosul, em 1994. Já a Colômbia e o Equador orientaram suas legislações pela regulamentação da Comunidade Andina.

Enfim, qualquer que seja o embasamento da legislação para os diversos países, nota-se que o objetivo principal é viabilizar a utilização do transporte multimodal com base em alguns princípios comuns, dentre os quais se destacam:

- uso de conhecimento único para o transporte multimodal;
- eliminação de entraves operacionais e burocráticos;
- normas relativas ao seguro das mercadorias;
- discriminação das responsabilidades dos agentes envolvidos;
- criação do OTM – Operador de Transporte Multimodal.

Uma outra análise comparativa pode ser efetuada no que diz respeito à quantidade de leis que regulam o transporte multimodal. Observa-se que o Brasil, juntamente com Índia, México e Argentina, possui apenas uma lei para regular a atividade, bem como a Alemanha que possui lei conjunta para o transporte multimodal e para o transporte unimodal. Já a China possui três leis para regular o setor: uma para o transporte multimodal internacional por vias fluvial, rodoviária e ferroviária, outra para o transporte multimodal envolvendo o transporte marítimo e uma terceira que regula as formas de contrato para o transporte multimodal. Em princípio, a existência de uma lei conjunta seria uma vantagem para o acompanhamento do transporte multimodal brasileiro.

Para o sistema institucional funcionar adequadamente é necessário que as instituições e agentes públicos e privados tenham seu papel definido, desempenhem-no com efetividade, tenham capacidade de influenciar e normalizar dentro do limite de suas competências e tenham adquirido visibilidade entre seus elos institucionais. Por outro lado, cada agente como parte integrante de um sistema maior, precisa atuar de forma integrada, coordenada e reciprocamente complementar.

Nesse sentido, a segunda etapa do trabalho procurou estudar o sistema institucional dos transportes pormenorizadamente, com o propósito de identificar todos os agentes envolvidos direta e indiretamente no sistema, bem como, determinar suas competências. Para uma compreensão mais adequada o estudo apresenta os resultados identificados dentro de uma classificação e hierarquia todos os agentes envolvidos em função de sua missão.

O trabalho também apresenta uma análise de todo o processo documental das operações para os diferentes modos de transporte que operam no país. Essa apresentação foi resultado da necessidade percebida pela falta de conhecimento do processo e da legislação, que orientam o sistema de transporte de carga, pelas próprias empresas envolvidas no processo. Nesse contexto, optou-se pelo desafio inédito de sistematizar o processo apresentando-o em fluxos. O objetivo é facilitar sua compreensão, e posteriormente, identificar possíveis gargalos nos diferentes sistemas de transporte de carga. Cada diagrama mostra o fluxo físico da mercadoria e o fluxo documental, na ordem que são elaborados, identifica o agente que o elabora, sua finalidade no processo e o destino final.

Desta forma, o trabalho preenche uma lacuna existente quanto à falta de informações com relação a estes assuntos. Outra importante contribuição proposta é auxiliar os agentes a se conhecerem e entenderem sua posição dentro do sistema institucional, permitindo uma melhora no desempenho dentro da cadeia de distribuição física nacional e internacional, de modo a projetar como consequência uma imagem positiva, séria, confiável e competitiva no mercado interno e externo.

Uma visão macro, essencial ao tratamento de sistemas complexos, implica em considerar as cadeias de distribuição física nacional e internacional como um sistema, constituído de **componentes** interconectados ou em interação **dinâmica**, e agenciada em função de um **objetivo comum**. Faz-se imperioso, portanto, uma abordagem sistêmica dos problemas objeto de estudo para a definição de **objetivos e metas** que se ajustem aos objetivos socioeconômicos da nação.

A logística global brasileira não pode ignorar o desenvolvimento da logística global de outros países no mercado internacional, assim como as crescentes alterações nas expectativas dos consumidores e a escassez de recursos que estão forçando as organizações a aliarem alta qualidade e baixo custo.

A rigor pode-se concluir que as empresas e agentes do sistema logístico brasileiro, neste cenário, estão impossibilitadas de realizarem isoladamente ações. Todos os agentes econômicos sejam fornecedores, centros agrícolas, distribuidores, agroindústrias, agro exportadores, indústrias diversas necessitam estabelecer relações de cooperação entre si, para serem cada vez mais competitivos tanto no mercado interno como no externo.

A logística global da distribuição física internacional é um sistema complexo devido a essa heterogeneidade e multidisciplinaridade dos diversos agentes que intervêm nele, implícita ou explicitamente. A convergência de objetivos e metas entre esses agentes, no Brasil, é difícil, já que existem inúmeras variáveis, como a dimensão continental do país, a estrutura diferenciada dos agentes, a diversificação das atividades, a complexidade das comunicações, as diferentes características pessoais dos participantes, com prioridades e interesses particulares para cada setor ou grupo de agentes.

Os entraves ao transporte multimodal no país são identificados em vários setores. Inicia-se pelo entendimento sobre o conceito de Multimodalidade, que muitas vezes é confundido com Intermodalidade. Tal constatação foi depreendida no decorrer de grande parte das entrevistas realizadas com os agentes do setor.

Os entraves burocráticos têm seu cerne nas legislações que os instituem. E, não só a legislação é conflitante, bem como a regulamentação do tema, principalmente a determinada pelo Ajuste SINIEF nº. 06/03. Assim, faz-se necessário um “reajuste” ou uma revisão da legislação e sua regulamentação para que possam ser minimizados alguns problemas como: emissão de vários documentos e sigilo comercial, dentre outros, citados neste relatório.

Os entraves tributários possuem também uma questão política e legislativa. As diferenças de alíquotas ocorrem tanto nos modos de transporte como nos Estados da Federação e têm as suas definições no poder legislativo e nas secretarias de fazenda dos estados. A questão tributária não é uma barreira exclusiva do transporte multimodal, pois o tema representa um entrave para todos os setores da economia brasileira.

Porém, para um efetivo início da operação multimodal de cargas em território brasileiro faz-se necessário a resolução da questão da bi-tributação sobre o transporte multimodal apresentada nesse relatório, e que foi alvo de críticas pela maioria dos operadores do setor entrevistados durante o desenvolvimento desta pesquisa.

A equipe do projeto visitou alguns operadores do transporte multimodal cadastrados pela ANTT nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Santos. Nenhum dos operadores visitados está em efetiva operação ou pelo menos conseguiu realizar uma operação multimodal até o presente momento. Portanto, os entraves destacados:

- Ausência de uma política nacional de transportes;
- Conflito dos conceitos de operações de transporte intermodal e multimodal de cargas;
- Não operacionalidade do Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas - CTMC
- Destinação de vias duplicadas dos conhecimentos de transportes
- Excesso ou duplicidade de documentos
- Omissão de informações específicas de transporte multimodal no CTMC
- Falta de uniformização na legislação multimodal
- Falta ratificação do Acordo de Alcance Parcial, a exemplo do Brasil, nos demais países membros do MERCOSUL
- Não reconhecimento do OTM pela SRF e pelo Banco Central do Brasil
- Não reconhecimento no Brasil do seguro internacional
- Conflitos entre a legislação tributária para os modos de transporte e a concepção de multimodalidade

e os fluxos sugeridos nesse trabalho são frutos do entendimento da legislação da equipe do projeto, reforçado pelas indicações dos operadores entrevistados.

A resolução destes entraves apontados neste relatório pode garantir o início da operação multimodal de transportes no Brasil, mas a partir do início desta operação podem surgir novas barreiras, o que implica na necessidade de um processo contínuo de verificação para a eficiência do sistema. Ressalta-se finalmente que há necessidade de as propostas para soluções a esses entraves contemplarem as partes afetadas por qualquer alteração na configuração atual do transporte multimodal.

## 12. BIBLIOGRAFIA

ALBAN, Marcus (2002). Transportes e Logística: os modais e os desafios da Multimodalidade. Fundação Luís Eduardo Magalhães. 2. ed. Salvador: FLEM, 2004. 132 p.

AMARAL, Ana Paula Martins. Lex mercatoria e autonomia da vontade. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 592, 20 fev. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6262>>. Acesso em: 11 ago. 2006.

AMARAL, Delcídio. Palestra sobre a Agência Nacional de Aviação Civil. In: Projeto de Lei da Câmara nº. 62/2004. COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA. Disponível em: <[http://www.amchamrio.com.br/download/down/2005/Palestra\\_sobre\\_ANAC.pps](http://www.amchamrio.com.br/download/down/2005/Palestra_sobre_ANAC.pps)>. Acesso em: nov. 2005.

BALLOU, Ronald H. Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

Banco Central do Brasil (BACEN) – Página da Internet, disponível em: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BEELEN, Anneliet van. Netherlands Report on Multimodal Transport. In: Netherlands Reports to the Fifteenth International Congress of Comparative Law. Bristol. 1998, 14f. Disponível em: <<http://www.library.uu.nl/publarchief/jb/congres/01809180/15/b17.pdf>>. Acesso em: dez. 2005.

BOWERSOX, Donald J., CLOSS. David J., Logística Empresarial: o processo de integração de cadeia de suprimentos. São Paulo: Atlas, 2001.

BRANCO E NETO, José Carlos S. Castelo e Hostílio Xavier Raton (2005). Dicionário Inglês – Português do Transporte Intermodal. Reflexus Estúdio de Produção Gráfica, 2005. 254 p.

BRASIL. Lei nº. 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estruturas de Transportes e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 05 de jun. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 27 de set. 2005.

\_\_\_\_\_. Resolução ANTAQ nº. 001/02, de 22 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

\_\_\_\_\_. Resolução ANTT nº. 104/02, de 17 de outubro de 2002, que dispõe sobre o Regimento Interno e a Estrutura da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Diário Oficial, Brasília, 23 de out. 2002.

\_\_\_\_\_. Resolução ANTT nº794/04, de 22 de novembro de 2000, que dispõe sobre a habilitação do Operador de Transporte Multimodal. Diário Oficial, Brasília, 23 de nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.797, de 25 de janeiro de 1996, que dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 30 de dezembro de 1994. Diário Oficial, Brasília, 26 de jan. de 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 4.721, de 05 de junho de 2003, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo em comissão e das funções gratificadas do Ministério dos Transportes e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 06 de jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 5.682, de 12 de dezembro de 1972, que autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileiro de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5.201, de 02 de setembro de 2004, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores – DAS, das funções gratificadas – FG, das gratificações de exercício em cargo de confiança, das gratificações de representação pelo exercício de função e das gratificações de representação – GR do Ministério da Defesa e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 03 de set. 2004.

\_\_\_\_\_. CONFAZ. Convênio SINIEF nº. 06, de 02 de março de 1989, que institui os documentos fiscais que especifica e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 02 de mar. 1989.

\_\_\_\_\_. Portaria DAC nº 703/DGAC (IAC 153 – 1001), de 22 de julho de 2005, que aprova a Instrução de Aviação Civil (IAC) que trata do transporte de artigos perigosos em aeronaves civis. Diário Oficial, Brasília, 26 de jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 7.565, de 19 de dezembro de 1986, sobre o Código Brasileiro da Aeronáutica (Substitui o Código Brasileiro do Ar). Diário Oficial, Brasília, 23 de dez. 1986.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 21.713, de 27 de agosto de 1946, que Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 12 de set. 1946.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 65.144, de 12 de setembro de 1969, que institui o Sistema de Aviação Civil. Diário Oficial, Brasília, 15 de set. 1969.

\_\_\_\_\_. Portaria DAC nº. 271E/SPL de 1º de julho de 1998, sobre Documentos Obrigatórios para o Embarque de Cargas Perigosas.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 96.044, de 18 de maio de 1988, que Aprova o Regulamento para o Transporte Rodoviário de Produtos Perigosos e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 19 de maio. 1988.

\_\_\_\_\_. Resolução ANTT nº. 437 de 17 de fevereiro de 2004, que Institui o Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga – RNTRC. Diário Oficial, Brasília, 16 de mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 4.765, de 24 de junho de 2003, que altera o Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Diário Oficial, Brasília, 25 de jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.074, de 7 de julho de 1995, que Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 08 de jul. 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 646, de 9 de setembro de 1992, que dispõe sobre a forma de investidura nas funções de despachante aduaneiro e de ajudante de despachante aduaneiro. Diário Oficial, Brasília, 10 de set. 1992.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 09 de jan. 1997.

\_\_\_\_\_. Portaria nº. 170, de 25 de setembro de 2002, que regulamenta a atividade de transporte a granel de petróleo, seus derivados, gás natural, biodiesel e misturas óleo diesel/biodiesel por meio aquaviário, compreendendo as navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário e interior. Diário Oficial, Brasília, 26 de set. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 20 de fev. 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 3.411, de 12 de abril de 2000, que regulamenta a Lei nº. 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas, altera os Decretos nº.s 91.030, de 5 de março de 1985, e 1.910, de 21 de maio de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 13 de abr. 2000.

\_\_\_\_\_. Portaria nº. 749B/DGAC, de 25 de junho de 2002, que expede instruções para funcionamento de Agência de Carga Aérea. Diário Oficial, Brasília, 28 de jun. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.478, de 06 de agosto de 1997, que dispõe sobre a Política Energética Nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 07 de ago. 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 2.455, de 14 de janeiro de 1998, que implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 15 de jan. 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 27 de fev. 1967.



\_\_\_\_\_. Lei nº. 7.596, de 10 de abril de 1987, que altera dispositivos do Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº. 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº. 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 13 de abr. 1987.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº. 26, de 12 de junho de 2001, que Aprova o Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, a ser utilizado na fiscalização e inspeção do trânsito internacional de produtos agropecuários, nos aeroportos internacionais, portos estruturados, postos de fronteira e aduanas especiais. Diário Oficial, Brasília, 02 de jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5.510, de 12 de agosto de 2005, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 15 de ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº. 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 22 de nov. 1966.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 5.710, de 7 de outubro de 1971, que dá nova redação ao artigo 25 da Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, aos artigos 60 e 61 da Lei 4.728, de 14 de julho de 1965, e ao artigo 69 do Decreto-lei nº. 32, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 11 de out. 1971.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 1.920, de 25 de julho de 1953, que cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 29 de jul. 1953.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 27 de jan. 1999.

\_\_\_\_\_. Portaria nº. 593, de 25 de agosto de 2000, que aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Diário Oficial, Brasília, 22 de dez. de 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 3.029, de 16 de abril de 1999, que aprova o Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 19 de abr. de 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial, Brasília, 24 de set. de 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5.719, de 13 de março de 2006, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 14 de mar. de 2006.

\_\_\_\_\_. Portaria GM nº. 349/2002, do Ministério dos Transportes, de 04 de junho de 2002, que aprova as Instruções para a Fiscalização do Transporte Rodoviário de Produtos Perigosos no Âmbito Nacional. Diário Oficial, Brasília, 10 de jun. de 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil Brasileiro. Diário Oficial, Brasília, 11 de jan. de 2002.

\_\_\_\_\_. Resolução ANTT nº. 420, de 12 de fevereiro de 2004, que aprova as Instruções Complementares ao Regulamento do Transporte Terrestre de Produtos Perigosos. Diário Oficial, Brasília, 31 de mai. de 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5.731, de 20 de março de 2006, que dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e aprova o seu regulamento. Diário Oficial, Brasília, 21 de mar. de 2006.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. 14ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen iuris, 2005.

CASTRO, Newton de; LAMY, Philippe. Aspectos Institucionais e Regulatórios da Integração de Transportes do Mercosul. Rio de Janeiro, out. 1996. 98f. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0444.pdf>>. Acesso em: jan. 2006.

CHAMI, Diego. *Régimen Jurídico del Transporte Multimodal*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, pp. 67-68.

CHILD, J. e SMITH, C. The context and processo f organizational transformation – cadbury limited in its sector. Jornal of management studies, v.24, n.06, p. 565-596, novembro 1987.

CLULOW, Jeb Anthony. Multimodal Transport in South Africa. 19f. Dissertação (Master of Laws) – University of Cape Town. Disponível em: < <http://web.uct.ac.za/depts/shiplaw/theses/clulow.htm>>. Acesso em: dez. 2005.

CORRÊA JUNIOR, G., M. L. REZENDE, R. S. MARTINS e J. V. CAIXETA-FILHO G., “Oferta de transportes: fatores determinantes do valor do frete e o caso das centrais de frete”, em Gestão Logística de Transporte de Cargas, R. S. Martins e J. V. Caixeta - Filho, Ed. Atlas, São Paulo 2001.

COSTA, Frederico Lustosa da e PECL, Alketa (1999), "Desestatização como estratégia de Reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil de Nova República", *Revista de Administração Pública*, 33 (3) Maio-Junho, pp. 191-207.

DEMARIA, Marjory. O Operador de Transporte Multimodal Como Fator de Otimização da Logística. 04 de jun. 2004. 87f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: < <http://teses.eps.ufsc.br/Resumo.asp?5728>>. Acesso em: jan. 2006.

DORNIER, P.P. et. Al. Logística e Operações Globais: Textos e casos. São Paulo: Atlas, 2000.

DIVISION FOR SERVICES INFRASTRUCTURE FOR DEVELOPMENT AND TRADE EFFICIENCY (UNCTAD). Trade Facilitation and Multimodal Transport, Suíça. dez. 2000. 22f. Disponível em: <[http://www.unctad.org/en/docs/posdtetlbn1\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/posdtetlbn1_en.pdf)>. Acesso em: dez. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. Direito Administrativo. 19. ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

DORNIER, P.P. et. Al. Logística e Operações Globais: Textos e casos. São Paulo: Atlas, 2000.

DUARTE, J. E. Coutinho. Multimodalidade – A “Fachada Atlântica” e as Diversas Vias de Articulação Multimodal dos Transportes na Europa – Uma Primeira Aproximação. In: INFORMAÇÃO INTERNACIONAL, Análise Econômica e Política. Lisboa. 2000. v.2.

Cap.3, p. 315-344. 2000. Disponível em: <[http://www.dpp.pt/gestao/ficheiros/infor\\_inter\\_1999\\_II.pdf](http://www.dpp.pt/gestao/ficheiros/infor_inter_1999_II.pdf)>. Acesso em: jan. 2006.

FACHIN, Roberto C. Reforma do Estado e Agências de regulação: O caso do Rio Grande do Sul. Trabalho apresentado no Seminário Internacional “Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização” São Paulo, FEA/FIA/USP, 18-21 de maio 1998.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. São Paulo. Malheiros Editores, 1994.

FIGUEIREDO, Marcelo. Proibição administrativa. Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. São Paulo: Malheiros, 1997.

FLEURY, P. F; RIBEIRO, A (2001). A indústria de prestadores de serviços logísticos no Brasil: caracterizando os principais operadores. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 27, Campinas, 2001.

FONSECA, Adelaida Pallavicini. O Transporte na Competitividade das Exportações Agrícolas. Tese de Doutorado. UFRJ / COPPE / PET. 1997.

FONSECA, Patrícia B. de M. Galindo da. Anotações pertinentes à transmissão de risco: Convenção da ONU de 1980. [www.uff.br/cisgbrasil/galindo.htm](http://www.uff.br/cisgbrasil/galindo.htm).

FRADERA, Véra M. J.; LHEMEN, A. Transporte Multimodal. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul. Nov. 2003. 18f. Disponível em: <[http://www.cbsg.com.br/pdf\\_publicacoes/Transporte\\_Multimodal.pdf](http://www.cbsg.com.br/pdf_publicacoes/Transporte_Multimodal.pdf)>. Acesso em: jan. 2006.

GALIANO, P.S., PAMPLONA FILHO, R. Novo curso de Direito Civil – parte geral. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Amélia Conti. A reestruturação das indústrias de rede: uma avaliação do setor elétrico brasileiro. In. <http://www.eps.ufsc.br/disserta98/amelia/>. Dissertação de Mestrado. UFSC. 1998.

HANDABAKA, Alberto Reibal. Gestão Logística da Distribuição Física Internacional. Tradução: Eugenia Flavian. São Paulo: Mantese, 2000, 466p.

LUDOVICO, Nelson. Como organizar um departamento de comércio exterior. São Paul: STS, 2000.

MILES, R. H. Coffin nails and corporate strategies. New Jersey, Prentice Hall. 1982.

NAZÁRIO, P. Intermodalidade: importância para logística e estágio atual no Brasil. CEL – CETEAD, Rio de Janeiro.

NES, Rob van. Design of Multimodal Transport Networks: A hierarchical approach. Holanda. 25 de set. 2002. Disponível em: <[http://repository.tudelft.nl/consumption/ldcplg?IdcService=GET\\_FILE&RevisionSelectionMethod=latestReleased&dDocName=007495](http://repository.tudelft.nl/consumption/ldcplg?IdcService=GET_FILE&RevisionSelectionMethod=latestReleased&dDocName=007495)>. Acesso em: jan. 2006.

NETO, F. A. Marques. Agências Reguladoras. 2003. Disponível em: <<http://www.abar.org.br>>. Acesso em: jan. 2006.

PECI, Alketa. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. *Revista de Administração Pública*, 33 (4): 121-35, RJ:FGV, jul./ago. 1999.

PECI, Alketa. Anais do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002. PECI, A. Modelos regulatórios na área de transportes: a experiência americana. In: VI Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 2002, Lisboa, Portugal. P. 8-11.

POLANYI, Karl. *The great transformation. The political e economical origins of our time.* Paperback. 1980.

PORTER, Michael E., Estratégia Competitiva: técnicas para análise de Indústrias e da concorrência. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

\_\_\_\_\_. Vantagem competitiva: criando e sustentando desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

QUEIROZ, R. B. Regulação de serviços públicos: estudo de caso de agências reguladoras estaduais. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, 218p.

REZEK, J.F. Direito Internacional Público. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2001.

SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Implementation of Multimodal Transport Rules. 25 de jun. 2001. 55f. Disponível em: <<http://www.unctad.org/en/docs/posdtetlbd2.en.pdf>>. Acesso em: dez. 2005.

SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Multimodal Transport: The Feasibility Of An International Legal Instrument. 13 de jan. 2003. 33f. Disponível em: < [http://www.unctad.org/en/docs/sdtetlb20031\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/sdtetlb20031_en.pdf)>. Acesso em: dez. 2005.

SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT/ICC. Rules for Multimodal Transport Documents. 12f. Disponível em : < <http://r0.unctad.org/en/subsites/multimod/mt3duic1.htm>>. Acesso em: dez. 2005.

SHASHIKAUMAR, N. The Indian Quagmire: An assessment of Impediments to Efficient Multimodal Transportation. Estados Unidos, 1998. 16p. Disponível em: <<http://bell.mma.edu/~skumar/IndiaErasmus.pdf>>. Acesso em: dez. 2005.

SILVEIRA, Rodrigo Frota da; CASTILHO, Fábio Roberto C.. A guerra fiscal que não interessa a ninguém. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 974, 2 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8022>>. Acesso em: 16 jun. 2006.

STANDING COMMITTEE ON DEVELOPING SERVICES SECTORS. Multimodal Transport. jun. 1995. 3f. Disponível em: <<http://r0.unctad.org/en/subsites/multimod/mt2brf0.htm>>. Acesso em: jan. 2006.

SUNIL, Chopra. MEINDDL, Peter. Gerenciamento da cadeia de suprimentos: estratégia, planejamento e operação. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

TACIS. Northern Multimodal Transport System. 15 de mai. 2002. 175f. Disponível em: <[www.inogate.org/en/resources/projects/reports/INO98.99.04\\_Final\\_Report.pdf](http://www.inogate.org/en/resources/projects/reports/INO98.99.04_Final_Report.pdf)>. Acesso em: jan. 2006.

TILLEKE & GIBBINS INTERNATIONAL LTD. Multimodal Transport Bill. Jan. 2001. 7f. Disponível em: <[www.tillekeandgibbins.com/Publications/pdf/multimodal\\_transport.pdf](http://www.tillekeandgibbins.com/Publications/pdf/multimodal_transport.pdf)>. Acesso em: dez. 2005.

TRINDADE, A.A. C. Repertório da prática brasileira do Direito Internacional Público. Brasília: Escopo, 1984.

UNITED NATIONS. United Nations Convention on International Multimodal Transport of Goods. Geneva, 24 de mai. 1980. Disponível em <<http://www.jus.uio.no/lm/un.multimodal.transport.1980/doc>>. Acesso em: dez. 2005.

U.S Department of Transportation. Intermodal Freight Transportation: overview of impediments. v.1. Washington, D.C. : U.S. Department of Transportation, 1995. 68p. Disponível em: < <http://ntl.bts.gov/lib/11000/11400/11466/006850.pdf>>. Acesso em: jan. 2006.

VIEIRA, Guilherme B. B. A Falta de Uniformidade na Legislação no Transporte Multimodal. 2001. Disponível em: <<http://www.guialog.com.br/ARTIGO179.htm>>. Acesso em: fev. 2006.

Brasil Resseguros S.A. (IRB) – Página da Internet, disponível em: [www.irb.gov.br](http://www.irb.gov.br)

Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) – Página da Internet, disponível em: [www.fazenda.gov.br/confaz](http://www.fazenda.gov.br/confaz)

Secretaria da Receita Federal (SRF) – Página da Internet, disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)

Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) – Página da Internet, disponível em: [www.susep.gov.br](http://www.susep.gov.br)

Associação Nacional de Transportes Ferroviários (ANTF) – Página da Internet, disponível em: [www.antf.org.br](http://www.antf.org.br)

Portal do Governo Brasileiro (BRASIL) – Página da Internet, disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)

Portal da Presidência da República – Página da Internet, disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: abril 2006.  
[www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br). Acesso em: jan. 2006.  
[www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br). Acesso em: jan. 2006.  
[www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br) Acesso em: abril 2006.  
[www.dac.gov.br](http://www.dac.gov.br). Acesso em: dez. 2005.  
[www.dnit.gov.br](http://www.dnit.gov.br). Acesso em: abril 2006.  
[www.dot.gov](http://www.dot.gov). Acesso em: dez. 2005.  
[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br) Acesso em: abril 2006.  
[www.infraero.gov.br](http://www.infraero.gov.br) .Acesso em: abril 2006.  
[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) Acesso em: abril 2006.  
[www.portaltributario.com.br](http://www.portaltributario.com.br). Acesso em: maio 2006.  
[www.transportes.gov.br](http://www.transportes.gov.br). Acesso em: dez. 2005.



## **ANEXO – DESCRIÇÃO E MODELO DOS DOCUMENTOS**

## **1 – Nota Fiscal de Serviço de Transporte**

A nota fiscal de serviço de transporte deve conter as seguintes indicações de acordo com o Convênio SINIEF nº. 06 de 02/03/1989:

- I. a os acréscimos a qualquer título;
- II. o valor total da prestação;
- III. a base de cálculo do ICMS;
- IV. a alíquota aplicável;
- V. o valor do ICMS;
- VI. o nome, o endereço e os números de denominação "Nota Fiscal de Serviço de Transporte";
- VII. o número de ordem, a série e subsérie e o número da via;
- VIII. a natureza da prestação do serviço, acrescida do respectivo código fiscal;
- IX. a data da emissão;
- X. a identificação do emitente: o nome, o endereço, e os números de inscrição estadual e no CGC;
- XI. a identificação do usuário: o nome, o endereço, e os números de inscrição estadual e no CGC ou CPF;
- XII. o percurso;
- XIII. a identificação do veículo transportador;
- XIV. a discriminação do serviço prestado, de modo que permita sua perfeita identificação;
- XV. o valor do serviço prestado, bem como inscrição, estadual e no CGC, do impressor da nota, a data e quantidade de impressão, o número de ordem da primeira e da última nota impressa e respectivas série e subsérie, e o número da autorização para impressão dos documentos fiscais;
- XVI. a data limite para utilização, quando o Estado fizer uso da prerrogativa prevista no § 2º do artigo 16 do Convênio SINIEF S/Nº. de 15/12/1970.

A Figura a seguir traz um modelo da nota fiscal de serviço de transportes de acordo com o Convênio SINIEF nº. 06/89:

NOME DO EMITENTE  ENDEREÇO  CGC e INSC. ESTADUAL		Nota Fiscal de Serviço de Transporte  Nº. 000.000 SÉRIE-SUBSÉRIE  ____ª VIA  Nat. da Prestação: _____  Código: _____			
USUÁRIO:  ENDEREÇO: MUNICÍPIO: _____ U.F. ____  INSCR. ESTADUAL: CGC/MF: _____					
PERCURSO:				DATA DA EMISSÃO:	
				____/____/19____	
ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS	FRETE (NCz\$)	OUTROS VALORES	VALOR DA PRESTAÇÃO	
OBSERVAÇÕES		TOTAIS			
BASE DE CÁLCULO	ALÍQUOTA	VALOR DO ICMS	TOTAL DA PRESTAÇÃO _____		
VEÍCULO MARCA: _____ MODELO: _____ ANO: _____ PLACA: _____  CERTIFICADO DE PROPRIEDADE Nº. _____ U.F. _____					
OS SERVIÇOS CONSTANTES DESTA NOTA FORAM PRESTADOS.  _____, ____/____/19____  USUÁRIO					
Nome, endereço e inscrições estadual e no CCC do impressor; nº. da AIDF, data e quantidade de impressão; nº. de ordem do 1º e do último documento impresso, sua série e subsérie e a data limite para sua utilização.					

**Figura A.1: Nota Fiscal de Serviços de Transporte (Convênio SINIEF nº. 06/89)**

## 2 – Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas

O Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas deverá ter as seguintes indicações de acordo com a legislação brasileira vigente (Convênio SINIEF nº. 06/89):

- I. a denominação: "Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas";
- II. o número de ordem, a série e subsérie e o número da via;
- III. a natureza da prestação do serviço, acrescida do respectivo código fiscal;
- IV. local e data da emissão;
- V. a identificação do emitente: o nome, os endereços e os números de inscrição, estadual e no CGC;
- VI. a identificação do remetente e do destinatário: os nomes, os endereços e os números de inscrição, estadual e no CGC ou CPF;
- VII. o percurso: o local de recebimento e o da entrega;
- VIII. a quantidade e espécie dos volumes ou das peças;
- IX. o número da nota fiscal, o valor e a natureza da carga, bem como a quantidade em quilograma (Kg), metro cúbico (m³) ou litro (l);
- X. a identificação do veículo transportador, placa, local e Estado;
- XI. a discriminação do serviço prestado, de modo que permita sua perfeita identificação;
- XII. indicação do frete pago ou a pagar;
- XIII. os valores dos componentes do frete;
- XIV. os valores dos componentes tributáveis do frete, destacados dos não-tributáveis, podendo os componentes de cada grupo ser lançados englobadamente;
- XV. as indicações relativas a redespacho e ao consignatário serão pré-impressas ou indicadas por outra forma, quando da emissão do documento;
- XVI. o valor total da prestação;
- XVII. a base de cálculo do ICMS;
- XVIII. a alíquota aplicável;
- XIX. o valor do ICMS;
- XX. o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC, do impressor do documento, a data e a quantidade de impressão, o número de ordem do primeiro e do último documento impresso e as respectivas série e subsérie e o número da autorização para impressão dos documentos fiscais.

Na Figura A.2 temos um modelo do CRT.

NOME DO EMITENTE ENDEREÇO INSCR. ESTADUAL E CGC				Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas <sup>a</sup> Via Nº 000.000 - SÉRIE (SUBSÉRIE) CÓDIGO NATUREZA DA PRESTAÇÃO LOCAL E DATA DA EMISSÃO: / /19																																			
REMETENTE: END. MUNICÍPIO: UF. INSCR. EST. CGC.				DESTINATÁRIO: END. MUNICÍPIO: UF. INSCR. EST. CGC.																																			
CONSIGNATÁRIO: END. MUNICÍPIO: UF. FRETE: <input type="checkbox"/> PAGO <input type="checkbox"/> A PAGAR CALCULADO ATÉ:				REESPACHO - FRETE <input type="checkbox"/> PAGO <input type="checkbox"/> A PAGAR EMPRESA: END. MUNICÍPIO: UF. CGC / C/PF CONHECIMENTO Nº																																			
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="7">MERCADORIA TRANSPORTADA</th> <th colspan="3">VEÍCULO</th> </tr> <tr> <th>NATUREZA DA CARGA</th> <th>QUANTIDADE</th> <th>ESPÉCIE</th> <th>PESO (Kg)</th> <th>M<sup>3</sup> OU L</th> <th>NOTA FISCAL Nº</th> <th>VALOR DA MERCADORIA</th> <th>MARCA</th> <th>PLACA</th> <th>LOCAL</th> <th>UF</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td> </tr> </tbody> </table>								MERCADORIA TRANSPORTADA							VEÍCULO			NATUREZA DA CARGA	QUANTIDADE	ESPÉCIE	PESO (Kg)	M <sup>3</sup> OU L	NOTA FISCAL Nº	VALOR DA MERCADORIA	MARCA	PLACA	LOCAL	UF											
MERCADORIA TRANSPORTADA							VEÍCULO																																
NATUREZA DA CARGA	QUANTIDADE	ESPÉCIE	PESO (Kg)	M <sup>3</sup> OU L	NOTA FISCAL Nº	VALOR DA MERCADORIA	MARCA	PLACA	LOCAL	UF																													
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="8">COMPOSIÇÃO DO FRETE</th> <th colspan="2">COLETA</th> </tr> <tr> <th>FRETE PESO/VOL</th> <th>FRETE VALOR</th> <th>SECCAT</th> <th>DESPACHO</th> <th>PEDÁGIO</th> <th>OUTROS</th> <th>TOTAL PRESTAÇÃO</th> <th>BASE DE CÁLCULO</th> <th>ALÍQUOTA</th> <th>ICMS</th> <th>ENTREGA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td> </tr> </tbody> </table>								COMPOSIÇÃO DO FRETE								COLETA		FRETE PESO/VOL	FRETE VALOR	SECCAT	DESPACHO	PEDÁGIO	OUTROS	TOTAL PRESTAÇÃO	BASE DE CÁLCULO	ALÍQUOTA	ICMS	ENTREGA											
COMPOSIÇÃO DO FRETE								COLETA																															
FRETE PESO/VOL	FRETE VALOR	SECCAT	DESPACHO	PEDÁGIO	OUTROS	TOTAL PRESTAÇÃO	BASE DE CÁLCULO	ALÍQUOTA	ICMS	ENTREGA																													
RECEBIMENTO: / /19 _____ ASSINATURA DO DESTINATÁRIO								OBS:																															
Nome, endereço e inscrições estadual e no CGC do impressor; nº da AIDF, a data e quantidade de impressão; o nº de ordem do 1º e do último impresso e a sua série e subsérie																																							

**Figura A.2: Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas (Convênio SINIEF nº. 06/89)**

### 3 – Conhecimento de Transporte Ferroviário de Cargas

O Conhecimento de Transporte Ferroviário de Cargas deverá conter as seguintes indicações de acordo com o Convênio SINIEF nº. 06/89:

- I. a denominação: "Conhecimento de Transporte Ferroviário de Cargas";
- II. o número de ordem, a série e subsérie e o número das vias;
- III. a natureza da prestação do serviço, acrescida do respectivo código fiscal;
- IV. o local e a data da emissão;
- V. a identificação do emitente: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;
- VI. a identificação do remetente: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;
- VII. a identificação do destinatário: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;
- VIII. a procedência;
- IX. o destino;
- X. a condição de carregamento e a identificação do vagão;
- XI. a via de encaminhamento;
- XII. a quantidade e a espécie de volumes ou peças;
- XIII. o número da nota fiscal, o valor e a natureza da carga, bem como a quantidade em quilogramas (Kg), metro cúbico (m<sup>3</sup>) ou litro (l);

- XIV. os valores componentes tributáveis do frete, destacados dos não tributáveis, podendo os componentes de cada grupo ser lançados englobadamente;
- XV. o valor total da prestação;
- XVI. a base de cálculo do ICMS;
- XVII. alíquota aplicável;
- XVIII. o valor do ICMS;
- XIX. a indicação de frete pago ou frete a pagar;
- XX. o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC, do impressor do documento, a data e a quantidade de impressão, o número de ordem do primeiro e do último documento impresso e respectivas série e subsérie, e o número da autorização para impressão dos documentos fiscais.

A Figura A.3 mostra um modelo de um Conhecimento Ferroviário de Cargas.

#### **4 – Conhecimento Aéreo**

O Conhecimento Aéreo deverá conter as seguintes indicações de acordo com o Convênio SINIEF nº. 06/89:

- I. a denominação: "Conhecimento Aéreo";
- II. o número de ordem, a série e subsérie e o número da via;
- III. a natureza da prestação do serviço, acrescida do respectivo código fiscal;
- IV. o local e a data de emissão;
- V. a identificação do emitente: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;
- VI. a identificação do remetente: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;
- VII. a identificação do destinatário: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;
- VIII. o local de origem;
- IX. o local de destino;
- X. a quantidade e a espécie de volume ou de peças;
- XI. a identificação do remetente: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;

- XII. a identificação do destinatário: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;
- XIII. o local de origem;
- XIV. o local de destino;
- XV. a quantidade e a espécie de volume ou de peças;
- XVI. o número da Nota Fiscal, o valor e a natureza da carga, bem como a quantidade em quilograma (Kg), metro cúbico (m<sup>3</sup>) ou litro (l);
- XVII. os valores dos componentes do frete;.
- XVIII. o valor total da prestação;
- XIX. a base de cálculo do ICMS;
- XX. a alíquota aplicável;
- XXI. o valor do ICMS;
- XXII. a indicação do frete pago ou do frete a pagar;
- XXIII. o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC, do impressor do documento, a data e a quantidade de impressão, o número de ordem do primeiro e do último documento impresso e respectivas série e subsérie, e o número da autorização para impressão dos documentos fiscais.





<b>CONHECIMENTO</b>		Nº 000.000 - SÉRIE _____ * Via					
Nome do Emitente		NAT DA PRESTAÇÃO: _____ CÓD: _____					
Endereço		LOCAL E DATA DA EMISSÃO: _____ / ____ / ____					
CNPJ	Insc. Estadual	VÁLIDO PARA EMISSÃO ATÉ _____					
Remetente:		Destinatário:					
Endereço:		Endereço:					
CNPJ:	Insc. Estadual:	CNPJ:					
Origem:		Destino:					
<b>MERCADORIA TRANSPORTADA</b>							
QUANT.	ESPÉCIE	PESO(kg)	M <sup>3</sup> OUL	NATUREZA	NOTA FISCAL	VALOR	<input type="checkbox"/> Frete Pago <input type="checkbox"/> Frete a Pagar
Peso Taxado:		Kgs x R\$		p/kg		R\$	
Exp.		Enc.		C.I.		Taxa Terrestre	R\$
Receb(emos) nesta da o(s) volume(s) constante(s) deste conhecimento em perfeito estado.		Taxa Redespacho				R\$	
DATA:		Ad-Valore				R\$	
ASS:		TOTAL				R\$	
		Base do cálculo		alíquota		ICMS	
Nome, endereço e inscrições estadual e no CNPJ do impressor; o nº da AIDF, a data e a quantidade de impressão; o nº de ordem do 1º e do último documento impresso e a sua série e subsérie							

**Figura A.4 Conhecimento Aéreo (Convênio SINIEF nº. 06/89)**

## 5 – O Conhecimento de Transporte Aquaviário de Cargas

O Conhecimento de Transporte Aquaviário de Cargas deverá conter as seguintes indicações de acordo com o Convênio SINIEF nº. 06/89:

- I. a denominação: "Conhecimento de Transporte Aquaviário de Cargas";
- II. o número de ordem, a série e subsérie e o número da via;
- III. a natureza da prestação do serviço, acrescida do respectivo código fiscal;
- IV. o local e a data de emissão;
- V. a identificação do armador: o nome, o endereço e os números de inscrição estadual e no CGC;
- VI. a identificação da embarcação;
- VII. o número da viagem;
- VIII. o porto de embarque;
- IX. o porto de desembarque;
- X. o porto de transbordo;
- XI. a identificação do embarcador;

<b>NOME DO ARMADOR</b> <b>ENDEREÇO</b> <b>CNPJ E INSCR. ESTADUAL</b>		<b>CONHECIMENTO DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO DE CARGAS</b> <b>VÁLIDO PARA EMISSÃO ATÉ</b> ____/____/____ <b>Nº</b> 000.000 <b>SÉRIE</b> ____ <b>SUBSÉRIE</b> ____ <b>NATUREZA DA PRESTAÇÃO</b> ____ <b>CÓD.</b> ____ <b>LOCAL E DATA DE EMISSÃO</b> ____/____/____			
Porto de embarque	Código	Porto de transbordo	Código	Porto de destino	Código
Embarcação	IRM OU REG. CPP	FRETE <input type="checkbox"/> pago <input type="checkbox"/> a pagar		Tipo de navegação <input type="checkbox"/> interior <input type="checkbox"/> cabotagem	Nº da viagem
Empurrador / Rebocador	IRM OU REG. CPP				
EMBARCADOR			END.		
MUNICÍPIO	UF	CNPJ	INSCR. ESTADUAL		
DESTINATÁRIO			END.		
MUNICÍPIO	UF	CNPJ	INSCR. ESTADUAL		
CONSIGNATÁRIO			END.		
MUNICÍPIO	UF	CNPJ	INSCR. ESTADUAL		
ITEM	QUANTIDADE, ESPÉCIE DOS VOLUMES, MARCAS, ACONDICIONAMENTO, DESCRIÇÃO DAS MERCADORIAS E CLASSE	CÓDIGO	PESO (Kg)	VOLUME (m³ OU l)	FRETE LÍQUIDO (R\$)
EMITENTE (carimbo e/ou nome, end., CNPJ, Inscr. Est. e assinatura)			FRETE LÍQUIDO TOTAL		1
			DESPESAS PORTUÁRIAS (Tabela "A" e/ou "M")		2
			DESPESAS CARGA E DESCARGA		3
					4
			FRETE BRUTO (1+2+3+4)		5
			AFRIM-ADICIONAL AO FRETE PARA A RENOVACÃO DA MARINHA MERCANTE (% DE 5)		6
			VALOR TOTAL DA PRESTAÇÃO		7
BASE DE CÁLCULO		ALÍQUOTA	ICMS		
LOCAL E DATA DO EMBARQUE					
NOME, ENDEREÇO E INSCRIÇÃO ESTADUAL E NO CNPJ DO IMPRESSOR, Nº DA ADF, DATA E QUANTIDADE DE IMPRESSÃO, Nº DE ORDEM DO 1º E DO ÚLTIMO DOCUMENTO E SUA SÉRIE E SUBSÉRIE					

**Figura A.5: Conhecimento de Transporte Aquaviário de Cargas**  
**(Convênio SINIEF nº. 06/89)**

- XII. a identificação do destinatário: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;
- XIII. a identificação do consignatário: o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC;

- XIV. a identificação da carga transportada: a discriminação da mercadoria, o código, a marca e o número, a quantidade, a espécie, o volume, a unidade de medida em quilograma (kg), metro cúbico (m<sup>3</sup>) ou litro (l) e o valor.
- XV. os valores dos componentes do frete;
- XVI. o valor total da prestação;
- XVII. a alíquota aplicável;
- XVIII. o valor do ICMS devido;
- XIX. o local e data do embarque;
- XX. a indicação do frete pago ou do frete a pagar;
- XXI. a assinatura do armador ou agente;
- XXII. o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC, do impressor do documento, a data e a quantidade de impressão, o número de ordem do primeiro e do último documento impresso e respectivas série e subsérie, e o nº. da autorização para impressão dos documentos fiscais.

## **6 – Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas**

O Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas deverá explicitar o valor dos serviços prestados no Brasil e no exterior e também deve mostrar de acordo com a legislação brasileira (Lei nº. 9611/98):

- I. a indicação “negociável” ou “não-negociável” na via original, podendo ser emitidas outras vias, não negociáveis;
- II. o nome, a razão ou denominação social e o endereço do emitente, do expedidor, bem como do destinatário da carga ou daquele que deva ser notificado, quando não nominal;
- III. a data e o local da emissão;
- IV. os locais de origem e destino;
- V. a descrição da natureza da carga, seu acondicionamento, marcas particulares e números de identificação da embalagem ou da própria carga, quando não embalada;
- VI. a quantidade de volumes ou de peças e o seu peso bruto;
- VII. o valor do frete, com a indicação “pago na origem” ou “a pagar no destino”;
- VIII. outras cláusulas que as partes acordarem.

Espaço para logomarca NOME DO EMITENTE ENDEREÇO: INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ CERTIFICADO DE REGISTRO DO OTM:	Espaço para código de barras <b>CONHECIMENTO DE TRANSPORTE MULTIMODAL DE CARGAS</b> Nº 000.000 - SÉRIE ____ - (SUBSÉRIE) ____ Via NATUREZA DA PRESTAÇÃO CFOP: _____ CST LOCAL E DATA DA EMISSÃO: ____/____/20__								
FRETE: ____ PAGO NA ORIGEM ____ A PAGAR NO DESTINO	____ NEGOCIÁVEL ____ NÃO NEGOCIÁVEL								
LOCAL DE INÍCIO DA PRESTAÇÃO	LOCAL DE TÉRMINO DA PRESTAÇÃO								
REMETENTE: END. MUNICÍPIO: UF. INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ.	DESTINATÁRIO: END. MUNICÍPIO: UF. INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ.								
CONSIGNATÁRIO: END. MUNICÍPIO: UF. INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ.	REDESPACHO: END. MUNICÍPIO: UF. INSCRIÇÃO: U.F. CNPJ.								
<b>IDENTIFICAÇÃO DOS MODAIS E DOS TRANSPORTADORES</b>									
Nº ORDEM	MODAL	LOCAL DE INÍCIO - MUNICÍPIO - UF	LOCAL DE TÉRMINO - MUNICÍPIO - UF	EMPRESA					
<b>MERCADORIA TRANSPORTADA</b>									
NATUREZA DA CARGA	ESPÉCIE OU ACONDIONAMENTO	QUANTIDADE	PESO (Kg)	M³ ou L	NOTA FISCAL Nº	VALOR DA MERCADORIA			
<b>COMPOSIÇÃO DO FRETE EM R\$</b>									
FRETE PESO	FRETE VALOR	GRIS	PEDÁGIO	OUTROS	TOTAL PRESTADO	NÃO TRIBUTADO	BASE DE CÁLCULO	ALÍQUOTA	ICMS
<b>IDENTIFICAÇÃO DO VEÍCULO TRANSPORTADOR</b>					<b>INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES</b>				
OBSERVAÇÕES					TERMO DE CONCORDÂNCIA DO EXPEDIDOR ____/____/20__ Assinatura do expedidor				
RECEBIMENTO PELO OTM ____/____/20__ Assinatura do OTM					RECEBIMENTO PELO DESTINATÁRIO ____/____/20__ Assinatura do destinatário				
Nome, endereço e inscrições estadual e no CNPJ do impressor; nº da AIDF, a data e quantidade de impressão; o nº de ordem do 1º e do último impresso e a sua série e subsérie									

**Figura A.6: Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas**  
 (Convênio SINIEF nº. 06/89)

## 7 – Manifesto de Carga

O manifesto de carga deve conter as seguintes informações, de acordo com a legislação brasileira (Convênio SINIEF nº. 06):

- I. a denominação "Manifesto de Carga";
- II. o número de ordem;
- III. a identificação do emitente: o nome, o endereço e os números de inscrição estadual e CGC;
- IV. o local e a data da emissão;
- V. a identificação do veículo transportador: placa, local e unidade da Federação;
- VI. a identificação do condutor do veículo;
- VII. os números de ordem, as séries e subséries dos conhecimentos de transporte;
- VIII. os números das notas fiscais;
- IX. o nome do remetente;

- X. o nome do destinatário;
- XI. o valor da mercadoria.

## **8 – Ordem de Coleta de Cargas**

De acordo com a legislação brasileira, as indicações contidas na ordem de coleta de carga deverão ser as seguintes:

- I. a denominação “Ordem de Coleta de Carga”;
- II. o número de ordem, a série e subsérie e o número da via;
- III. o local e data da emissão;
- IV. a identificação do emitente: o nome, o endereço e os números de inscrição (estadual e no CGC);
- V. a identificação do cliente: o nome e o endereço;
- VI. a quantidade de volumes a serem coletados;
- VII. o número e data do documento fiscal que acompanha a mercadoria ou bem;
- VIII. a assinatura do recebedor;
- IX. o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CGC, do impressor do documento, a data e a quantidade de impressão, o número de ordem do primeiro e do último documento impresso e respectivas séries e subséries e o número da autorização para impressão dos documentos fiscais.

## **9– Despacho de Cargas em Lotação**

O Despacho de Cargas em Lotação deve conter no mínimo as seguintes indicações (Ajuste SINIEF 19/89):

- I. denominação do documento;
- II. nome da ferrovia emitente;
- III. número de ordem;
- IV. datas (dia, mês e ano) da emissão e do recebimento;
- V. denominação da estação ou agência de procedência e do lugar de embarque, quando este se efetuar fora do recinto daquela estação ou agência;
- VI. nome e endereço do remetente, por extenso;
- VII. nome e endereço do destinatário, por extenso;
- VIII. denominação da estação ou agência de destino e do lugar de desembarque;

- IX. nome do consignatário, por extenso, ou uma das expressões "à ordem" ou "ao portador", podendo o remetente designar-se como consignatário, ou ficar em branco o espaço a este reservado, caso em que o título se considerará "ao portador";

NOME DO EMITENTE  Endereço  C.G.C.                      Insc. Estadual		DADOS DO VEÍCULO Marca _____ Placa _____ Local _____ UF _____ Nome do Motorista _____ RG: _____ UF _____ C.N.H. _____		MANIFESTO DE CARGA Nº _____ Série _____ Local _____ Data ____/____/____	
--	--	--	--	--	--

CONHECIMENTO		NOTA FISCAL		VALOR MERCADORIA	REMETENTE	DESTINATÁRIO
Número	Série	Número	Série			

OBSERVAÇÕES:	Recebi os volumes constantes deste manifesto. _____, ____ de _____ de 19 ____ <div style="text-align: center;">_____ Assinatura</div>
--------------	---

**Figura A.7: Manifesto de Cargas (Convênio SINIEF nº. 06/89)**

- X. indicação, quando necessária, da via de encaminhamento;
- XI. espécie e peso bruto do volume ou volumes despachados;
- XII. quantidade dos volumes, suas marcas e acondicionamento;
- XIII. espécie e número de animais despachados;
- XIV. condições do frete, se pago na origem ou a pagar no destino, ou em conta corrente;
- XV. declaração do valor provável da expedição;
- XVI. assinatura do agente responsável autorizado pela emissão do despacho;
- XVII. o nome, o endereço e os números de inscrição estadual e no CNPJ, do impressor do documento, a data e quantidade de impressão, o número de ordem do primeiro e do último documento impresso, e o número da autorização para impressão dos documentos fiscais.

[illegible]

LOCAL	DATA	ASS. DO RECEBEDOR
<p>Nome, endereço e inscrições estadual e no CGC do impressor; o número da AIDF, a data e a quantidade de impressão; o número de ordem do 1º e do último documento impresso e a sua série e subsérie.</p>		

**Figura A.8 – Ordem de coleta de carga (Convênio SINIEF nº. 06/89)**

# DESPACHO DE CARGAS EM LOTAÇÃO

CNPJ		DESPACHO DE CARGAS EM LOTAÇÃO		SÉRIE Nº		1 MODALIDADE DO TRANSPORTE <input type="checkbox"/> PRÓPRIO <input type="checkbox"/> RODOFERROVIÁRIO <input type="checkbox"/> MUTUO <input type="checkbox"/> RODOVIÁRIO		VIA	
2 Conhecimento <input type="checkbox"/> À ORDEM <input type="checkbox"/> NÃO À ORDEM		3 Nota Fiscal		4 Data / /		25 RODOFERROVIÁRIO			
5 Condição de Frete		6 Procedência		7 Destino		8 Cond. Conhecimento		9 Via Encaminhamento	
10 Remetente		11 Endereço		12 Destinatário		13 Endereço		14 Mercadoria	
15 Valor R\$		16 Ajuste		17 Cód. Merc.		18 Desc.		19 Acréscimo	
20 Ferrovias		21 Distância		22 Cód. Merc.		23 Cód. Tarifário		24 Peso Cálculo	
25 Razão		26 Frete		27 Observações		28 Ferrovias		29 Cód.	
30 Discriminação		31 Valor		32 Total a Pagar		33 Valor por Extenso		34 Responsável	
35 Matr.		36 Diferença a Pagar		37 Frete		38 Taxa		39 Total	

Figura A.9 – Despacho de Cargas em Lotação (Ajuste SINIEF 19/89)