



REIVINDICAÇÃO DA CLASSE DOS  
CAMINHONEIROS QUANTO AO  
MODELO DE PAGAMENTO DO FRETE  
NO BRASIL

Maio de 2008

São Paulo, 15 de maio de 2008.

Excelentíssimo Senhor Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Atentos as necessidades e ilegalidades praticadas no sistema de transporte rodoviário de carga, temos a honra de apresentar à V.Ex<sup>a</sup>. a reivindicação da classe dos caminhoneiros quanto ao modelo de pagamento do frete no Brasil.

Através dessa reivindicação, gostaríamos de alertar V.Ex<sup>a</sup>. para os impactos negativos causados pela Carta-Frete, que é a ferramenta mais utilizada pelas transportadores e embarcadores para o pagamento do frete, mas que causa grandes prejuízos para os postos de combustíveis, governo e principalmente para os caminhoneiros.

Acreditamos estar plenamente capacitados para dar assistência à V.Ex<sup>a</sup>. nessa importante iniciativa, não só por nossa experiência na representação da classe do caminhoneiros, mas também pelo nosso profundo entendimento do mercado de frete no Brasil, vasto relacionamento com outras entidades ligadas ao setor e competência dos nossos profissionais.

Na elaboração dessa reivindicação, envolvemos uma série de renomados profissionais das áreas de seguros, saúde, direito, revenda automobilística, mercado financeiro, além dos representantes do setor

de transporte rodoviário de cargas, propiciando ao trabalho distinta riqueza nos dados levantados e embasamento científico na comprovação dos fatos identificados.

Agradecemos a oportunidade para apresentar este trabalho e permanecemos ao vosso inteiro dispor para prestar quaisquer informações adicionais que se fizerem necessárias.

Atenciosamente,

UNICAM – UNIÃO NACIONAL DOS CAMINHONEIROS

José Araújo CHINA da Silva – Presidente

## Índice:

Introdução .....	5
I. Sumário executivo do estudo de mercado.....	8
II. Dos serviços de transporte de carga .....	12
III. Constatações sobre a carta frete .....	18
IV. Proposta de solução eletrônica para pagamento do frete .....	32
Anexos .....	40

## **Introdução**

O setor de transportes de cargas rodoviárias é composto por diversos agentes, tais como embarcadores, transportadores de cargas, operadores logísticos, caminhoneiros autônomos, entidades e associações do setor, entre outros.

Atualmente, todos esses agentes enfrentam desafios para manter o crescimento do setor alinhado ao crescimento da economia brasileira. Muitos dos desafios são decorrentes dos baixos investimentos realizados nos últimos anos, da necessidade de maior regulamentação e da baixa sistematização e integração das informações.

Algumas das causas-raíz dos problemas do setor de transporte, especificamente no que tange ao rodoviário, remetem à busca de melhoria das condições das estradas, renovação da frota, inclusão social do caminhoneiro e diminuição dos custos operacionais do transporte.

Neste sentido, o Governo Federal tem empregado esforços e direcionado investimentos no intuito de melhorar a infra-estrutura de todo o sistema de transporte brasileiro, buscando viabilizar um crescimento contínuo do setor, alinhado com as perspectivas de crescimento econômico do país.

A ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) cuja missão é regulamentar o setor, sem interferência na precificação dos fretes, melhorar os aspectos regulatórios, além de buscar continuamente o entendimento da dinâmica deste mercado, vem desempenhando um papel fundamental nesse cenário.

Em cumprimento da sua missão, a ANTT tem implementado diversos projetos que visam regulamentar o setor. Conseqüentemente, esses projetos melhorarão as condições de trabalho e inserção social do caminhoneiro, agente muito explorado em alguns dos elos da cadeia de transportes rodoviário de cargas.

Neste contexto, um dos desafios da ANTT, é implementar mecanismos que possam capturar informações mais precisas do setor e em quantidade adequada para a aplicação em seus projetos.

Atualmente, a utilização do documento “Carta-Frete” para contratação de transportadores autônomos é um dos problemas/desafios mencionados por todos os agentes do setor.

Os agentes que trabalham legalmente não enxergam benefícios nessa modalidade de pagamento, principalmente quando se trata do transportador autônomo, um dos mais prejudicados nesse processo. Em contrapartida, outros agentes se beneficiam amplamente com a exploração do caminhoneiro, o elo mais fraco de toda a cadeia.

Muitos desses fatores podem acarretar no aumento dos índices de acidentes nas estradas brasileiras, fragilizando ainda mais o caminhoneiro, além de aumentar o custo país.

Visando atender a reivindicação da categoria dos caminhoneiros, foi realizado um estudo sobre o mercado brasileiro de transporte rodoviário de cargas com o objetivo de obter subsídios para melhor direcionar esforços no desenvolvimento de um produto que gere valor agregado para todos os agentes do setor de transportes rodoviário no Brasil, substituindo a Carta-Frete.

O escopo deste estudo foi o entendimento das necessidades dos principais agentes do setor quanto ao pagamento do frete e da proposta da criação de um meio eletrônico de pagamento de frete para minimizar os impactos negativos causados pela Carta-Frete.

## **I. Sumário executivo do estudo de mercado**

Para entendimento do mercado foram realizadas entrevistas, através do método de levantamento em profundidade, com agentes do setor onde buscou-se coletar opiniões sobre:

- Utilização da Carta-Frete como mecanismo de pagamento;
- Requerimentos de uma solução eletrônica de pagamento do frete;

Os seguintes agentes foram entrevistados durante o estudo:

- 6 embarcadores;
- 9 transportadoras;
- 5 postos de combustível;
- 42 caminhoneiros (autônomos, agregados e motoristas de transportadora);
- Entidades do Setor (UNICAM, ABCR, ABCAM, ANTT, NTC, entre outros).

Adicionalmente, para contextualizar todo o setor, foram realizados levantamentos e análises a partir dos dados secundários disponibilizados publicamente.

O estudo também contou com pareceres de dois advogados renomados no mercado brasileiro quanto à utilização da Carta-Frete como meio de pagamento e/ou contratação de frete.

Dentre os agentes envolvidos no setor, nove destacam-se por interferir diretamente no setor de transporte rodoviário, são eles:

- 1) Embarcadores – Pequenas, médias e grandes empresas demandantes dos serviços de transporte de cargas;
- 2) Transportadoras/ operadores logísticos – Prestadores de serviço de transporte de cargas. Os operadores logísticos se diferenciam por oferecer outros serviços adicionais (armazenagem, gestão de estoques, etc.);
- 3) Caminhoneiro – Principal agente do mercado, o caminhoneiro é o responsável efetivo pela realização do transporte rodoviário de cargas;
- 4) Postos de combustível – Responsável por fornecer combustível aos caminhoneiros. Disponibilizam, também, serviços como alimentação, hospedagem, sanitários, entre outros;
- 5) Agenciador – Intermediador entre o caminhoneiro e seu contratante. Encontra caminhoneiros para os transportadores/embarcadores, e fretes para os caminhoneiros;
- 6) Governo – Agente responsável pelo planejamento, regulamentação, fiscalização e investimentos no setor;

- 7) Sindicatos e associações – Representam os interesses da categoria, buscando melhores condições de trabalho junto aos demais agentes do mercado;
- 8) Concessionárias de rodovias – Agente que possui a função de administrar a rodovia. Presente somente nas rodovias privatizadas;
- 9) Prestadores de serviços – Prestam serviços de suporte ao transporte rodoviário de cargas (Seguradoras, gestores de risco, mecânicas, borracharias, etc.).

Resumidamente, ao término do estudo foram constatados anseios comuns entre os agentes, destacando-se:

- Desafios do setor de transportes: Necessidade de investimentos na malha rodoviária, idade da frota (antiga), melhoria na regulamentação do setor, inclusão social do caminhoneiro, redução de acidentes e da informalidade;
- Negatividade da Carta-Frete pelos agentes do setor: Instrumento não executável, que permite a fraude, exploração do caminhoneiro, processo moroso (realizado em papel) e não homologado;
- Posto de combustível: Realiza papel de banco e coleta da documentação do frete;
- Transportadores: Necessidade de solução abrangente e não somente meio de pagamento com gerenciamento de riscos, produtos bancários, segurança, prazo e informações gerenciais;

O levantamento dos dados secundários propiciou a alarmante constatação da elevação dos números de acidentes nas estradas brasileiras. Segundo dados do Denatran o número de acidentes aumentou 27% entre 2002 e 2006.

Além disso, pesquisas da CNT e da GPS Logística, comprovam que as longas jornadas de trabalho dos motoristas acarretam no aumento do número de acidentes. Por sua vez, essa jornada, na maioria das vezes também está relacionada à baixa remuneração por frete, sendo agravada pela utilização da Carta-Frete.

## **II. Dos serviços de transporte de carga**

Para compreensão da dinâmica dos serviços de transporte de cargas no Brasil, será descrito inicialmente como se dá a contratação do frete, que surge da necessidade de um embarcador fazer com que sua carga chegue a um determinado destino. O embarcador necessita do transporte de carga para:

- Obtenção de matéria-prima para produção;
- Transferência de produto não acabado;
- Transferência de produto acabado;
- Distribuição de produto acabado à seus clientes.

Um transporte de carga pode ser do tipo porta a porta, onde é realizada uma coleta e a carga é direcionada a um único destino, ou então do tipo transporte de carga fracionada, onde a entrega é realizada em diversos destinos.

Para ambos os tipos de transporte podem ser usados caminhões de grande porte ou veículos menores, porém, o primeiro é mais comumente utilizado nos transportes de longa distância e o segundo é utilizado no transporte metropolitano.

A contratação do frete pode acontecer basicamente de seis formas diferentes:

1. O embarcador transporta carga através de frota própria;
2. O embarcador contrata diretamente um caminhoneiro autônomo;
3. O embarcador contrata um caminhoneiro autônomo através de um agenciador de frete;
4. O embarcador contrata uma transportadora que realiza o serviço através de frota própria;
5. O embarcador contrata uma transportadora que subcontrata diretamente um caminhoneiro autônomo;
6. O embarcador contrata uma transportadora que subcontrata um caminhoneiro autônomo através de um agenciador de frete.

Para optar pelo melhor tipo de contratação de frete, o embarcador possui duas principais preocupações: em primeiro lugar vem a qualidade do serviço prestado, em seguida o preço.

Já para a transportadora, a subcontratação do serviço de frete à um transportador autônomo está diretamente ligada aos riscos do serviço a ser prestado.

Quanto à qualidade, os embarcadores esperam compromisso de entrega, pontualidade de embarque, pontualidade de entrega, cumprimento à legislação e regulamentação, certificações, atendimento às condições de transporte – ex: condição de temperatura, espaçamento e empilhamento da carga, entre outros.

Ao aprofundar mais na dinâmica do setor, identificou-se a forma de cálculo do frete que é composta por uma série de variáveis, como:

- Custo do combustível;
- Tipo de carga a ser transportada;
- Sazonalidade dos setores produtivos (ex: safra e entressafra);
- Demanda do mercado (dezembro – Natal, fevereiro – Carnaval);
- Quantidade de transportadores autônomos disponíveis;
- Rota (segurança, infra-estrutura, etc.); e
- Distância percorrida.

Normalmente, estas variáveis são agrupadas em três tipos e outras duas variáveis são adicionadas, o pedágio e os impostos, fechando assim o custo total do frete. Esses grandes grupos e suas definições podem ser observados na tabela abaixo.

<b>AGRUPAMENTO DOS CUSTOS DE FRETE</b>	
<b>Frete</b>	Parcela da tarifa que tem por finalidade remunerar o transporte do bem entre os pontos de origem e de destino.
<b>Peso</b>	Inclui tanto custos diretos quanto custos indiretos, como custos operacionais do veículo, despesas administrativas

	<p>e de terminais, custos de gerenciamento de riscos, custos de capital e taxa de lucro operacional.</p> <p>A soma destes constitui o custo operacional que é específico para cada transportadora e para cada tipo de serviço realizado.</p>
<p><b>Frete</b> <b>Valor</b></p>	<p>Proporcional ao valor da mercadoria transportada, tem como finalidade resguardar o transportador dos riscos de acidentes e avarias envolvidos em sua atividade.</p> <p>Tais riscos são proporcionais ao tempo que o bem fica em poder da empresa durante a operação de transporte.</p>
<p><b>Taxas</b></p>	<p>Destinam-se a remunerar os serviços adicionais necessários à prestação dos serviços.</p> <p>A principal taxa cobrada pelo setor é a de Gerenciamento dos Riscos (GRIS). Trata-se de uma alíquota sobre o valor da mercadoria, necessária para cobrir despesas relacionadas com o gerenciamento de riscos ligados ao roubo de cargas, inclusive o seguro facultativo de desvio de carga.</p> <p>No serviço fracionando, é cobrada também uma taxa de despacho, coleta e entrega.</p>

Fonte: NTC – Manual de Cálculo de Custos e Formação de Preços do Transporte Rodoviário de Cargas

O pagamento do pedágio pelo embarcador foi regulamentado pela Lei nº 10.209 de 2001, que define como obrigatório o pagamento antecipado do pedágio, através de Vale-Pedágio, transferindo para o embarcador a responsabilidade de pagar os pedágios referentes à rota a ser percorrida.

O Vale-Pedágio é regulado pela ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) e atualmente as únicas empresas habilitada para sua emissão são:

<b>Empresa</b>	<b>Produto</b>
Dbtrans Ltda.	e-Pedágio (Cupons)
Visa do Brasil Empreendimentos Ltda.	Visa Vale Pedágio (Cartão)
Repom S.A.	Repom Express (Cartão)
Rodafácil Gestão de Meios de Pgtos. de Pedágio Ltda.*	Rodafácil Brasil (Cartão)

\*em processo de implantação

Fonte: ANTT – <http://www.antt.gov.br/carga/pedagio/valepedagiobrigatorio.asp> (13/04/2008)

Também podem ser utilizados modelos de Vale-Pedágio fornecidos pelas próprias operadoras de rodovias, ou por empresas por elas

autorizadas, sendo que a utilização destes modelos é restrita às praças de pedágio de suas operadoras.

Com isso, pode-se concluir que o serviço de transporte de cargas, mesmo envolvendo grande número de agentes e do grande relacionamento entre eles, apenas o Vale-Pedágio é regulamentado e normatizado, e todas as outras formas de relacionamento são reguladas pela lei do mais forte.

### **III. Constações sobre a Carta-Frete**

Existem diversas formas de pagamento pelo serviço de frete: dinheiro, cheque, depósito bancário, cartão pré-pago e Carta-Frete. Porém, a modalidade mais utilizada é a última, a Carta-Frete, que nem sempre é a forma de pagamento mais adequada para o caminhoneiro.

A seguir será apresentada a dinâmica de funcionamento da Carta-Frete e os seus respectivos impactos no sistema de transporte de cargas brasileiros.

A Carta-Frete é um documento, emitido pelo contratante do serviço de frete, que é comumente utilizado para pagamento de caminhoneiros autônomos e se caracteriza por:

- Contrato de Transporte Rodoviário de Bens – Subcontratação de Transporte;
- Não ter um modelo definido;
- Conter diversas vias: Recibo, Proprietário, Arquivo, Adiantamento, entre outros;
- Informações comumente encontradas na Carta-Frete: contratante, contratado, veículo, motorista, carga, serviços contratados, valores e quitação, entre outros;

- Na maioria dos casos a Carta-Frete é emitida automaticamente pelo sistema do contratante;
- Só pode ser descontada, ou revertida em dinheiro ou produtos em postos de combustível credenciados pelo emissor.

Sua utilização normalmente deve respeitar um ciclo onde o caminhoneiro, de posse da Carta-Frete e com a mercadoria carregada, dirige-se à um posto credenciado (que é estabelecido pelo emissor), troca a Carta-Frete por mercadorias como combustível e lubrificante e recebe uma parte do pagamento do frete, que pode ser feito através de dinheiro ou cheque do posto (normalmente é pré-datado). Após a entrega da mercadoria, o canhoto de recebimento é assinado pelo destinatário e, só após receber essa assinatura o caminhoneiro pode receber o restante do valor do frete, mas para isso o caminhoneiro deve retornar à um dos postos credenciados e entregar o canhoto assinado para receber seu dinheiro.

Muitas vezes o posto de combustível estabelece limites de crédito para os contratantes de frete no recebimento e troca da Carta-Frete. Uma vez que esse limite de crédito é atingido, o posto passa a não mais aceitar a Carta-Frete emitida por esse determinado contratante, fazendo com que o caminhoneiro tenha que se dirigir a outro posto cadastrado para conseguir trocar ou receber a Carta-Frete.

Para a troca da Carta-Frete o posto exige que um percentual de seu valor nominal seja gasto em mercadorias no próprio posto, esse

percentual pode variar de 30 a 50% do valor nominal da Carta-Frete. Também é comum que os postos pratiquem um preço diferenciado do diesel quando esse é pago via Carta-Frete, equiparando-se ao pagamento à prazo.

Para cadastramento dos postos de combustível, o contratante de frete estipula regras como localização geográfica, distância entre um posto e outro, prazo de recebimento, entre outros. Assim sendo, torna-se um mercado fechado em que o caminhoneiro não tem o direito de escolher onde parar para descaso e abastecimento, bem como, fere os princípios de livre concorrência entre os demais postos de combustível.

Os caminhoneiros apenas utilizam a Carta-Frete por não haver outro meio disponível de pagamento. Mesmo não gostando da Carta-Frete, 69% dos caminhoneiros entrevistados, por imposição do contratante (embarcador/transportadora), á utiliza como meio de recebimento polos serviços de frete. Esse fato foi confirmado através de desabafos durante as entrevistas com caminhoneiros:

- “...é complicado usar a Carta-Frete (...) sempre perco dinheiro (...) mas não tem outro jeito...”
- “...com a Carta-Frete preciso abastecer nos postos conveniados e com os preços de venda a prazo. Não tem como procurar postos em que os preços do óleo estejam mais baratos...”

- “...para nós caminhoneiros autônomos, a Carta-Frete deveria sumir...”

Duas reportagens investigativas, veiculadas em meios de alta circulação, comprovam o descontentamento dos caminhoneiros quanto à utilização da Carta-Frete e complementa a pesquisa, indicando as graves conseqüências de sua utilização.

Na reportagem do jornalista Evilazio de Oliveira publicada na edição 403 da revista O Carreteiro, destaca-se os males causados pela utilização da Carta-Frete onde o carreteiro tem que procurar um posto de serviço que tenha convênio com a empresa que lhe forneceu a Carta-Frete, o qual habitualmente exige que se gaste boa parte do valor no próprio estabelecimento.

Ao longo da reportagem o jornalista Evilazio de Oliveira realiza entrevista com donos de postos de combustível, agenciadores de carga e com outros seis caminhoneiros. Todos reconhecem e lamentam-se da exploração decorrente da utilização da Carta-Frete, mostrando indignação pelos caminhoneiros de todo o país.

A reportagem da jornalista Eleonora Paschoal no Jornal da Bande, exibido pela emissora Bandeirantes de televisão, destaca que a Carta-Frete define o prazo de entrega da mercadoria e, em muitos casos, vincula ao valor do frete punições quando o prazo não é cumprido ou bonificações quando a entrega é feita antes do prazo, estimulando os

caminhoneiros trabalhem continuamente ao longo de dias e noites. A reportagem destaca que a consequência do grande número de horas ao volante é o aumento no número de acidentes nas estradas.

O estudo desenvolvido pela empresa de gerenciamento de riscos Pamcary em conjunto com a Coppead, vem de encontro com os relatos e levantamentos anteriormente realizados, pois revela que a fadiga do caminhoneiro e o excesso de velocidade são os principais fatores para as causas de acidentes entre os caminhoneiros. O estudo correlaciona os estreitos prazos de entrega e as punições por atrasos contidas na Carta-Frete, como razão que leva os caminhoneiros a fazer longas jornadas de trabalho e dirigir velozmente.

Em seu estudo, a Pamcary e a Coppead ainda identifica as ações que devem ser tomadas para a redução do número de acidentes entre os caminhoneiros. Essas ações foram colocadas em um gráfico que relaciona o impacto para a redução dos acidentes e sua viabilidade de implementação. Neste gráfico pode-se identificar quais são as ações que proporcionarão maior redução de acidentes com o menor esforço de implementação, como podemos observar a seguir:

MUITO ALTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uniformização do Sistema de Resgate</li> <li>Correção do traçado das rodovias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Smart License Plate</li> <li>Postos de Verificação do Tacógrafo</li> <li>Reativar balanças de carga</li> <li>Unificação do número de emergência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitação do número de horas dirigindo</li> <li>Fiscalização rígida e atuante no sistema rodoviário brasileiro</li> <li>Normatizar o Sistema de Remuneração do Motorista Autônomo objetivando a Segurança e sua Inserção Social</li> </ul>
ALTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoção de uma plataforma GPS de resgate</li> <li>Criação de estradas inteligentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cadastro Nacional de Acidentes</li> <li>Padrão de tomada de dados</li> <li>Teste obrigatório de alcoolemia</li> <li>Obrigatoriedade do aparelho verificador de alcoolemia</li> <li>Criação do dia/ semana da prevenção ao acidente de trânsito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimento de número mínimo de horas de direção</li> <li>Condições mínimas de saúde</li> <li>Obrigatoriedade do ISA</li> <li>Obrigatoriedade do segundo motorista em viagens longas</li> </ul>
MÉDIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoção de sinalização preventiva - educativa</li> <li>Aplicação de cursos para caminhoneiros em pontos de parada e concentração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrigatoriedade do registro de velocidade nos BOs</li> <li>Obrigatoriedade do FDW - "Following Distance Warning"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diminuição da taxa de alcoolemia do sangue</li> </ul>
	MÉDIA	ALTA	MUITO ALTA

VIABILIDADE de IMPLEMENTAÇÃO

 Normas     
  Divulgação     
  Investimento

Fonte: Pamcary - Plano de Ação para redução da FADIGA e controle da VELOCIDADE

Dentre as ações destacadas pelo estudo da Pamcary e Coppead, podemos perceber que em apenas uma delas o governo não tem esforços dedicados, conforme tabela abaixo.

<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitação do número de horas dirigindo</li> </ul>	<p><u>Regulamentar a lei 11.442</u> Trata do contrato entre embarcador e a empresa de transporte com o caminhoneiro. Foi promulgada em 05 de janeiro de 2007 e está em fase de regulamentação, sendo que nesta deverá ser estabelecido o número de horas. Órgão responsável: ANTT.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fiscalização rígida e atuante no sistema rodoviário brasileiro</li> </ul>	<p><u>Resolução DENATRAN nº 245/07 regulamentada pela portaria nº 47/07</u> Adaptação da lei para o uso da tecnologia embarcada (veículos saem de fábrica com rastreador) para uso deste recurso como um "tacógrafo eletrônico remoto".</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Normatizar o Sistema de Remuneração do Motorista Autônomo objetivando a Segurança e sua Inserção Social</li> </ul>	<p><u>Normatização da carta-frete (PENDENTE)</u> Extinção do atual modelo de carta-frete, criando-se regras e propiciando condições que inibam a atual informalidade, promovendo a inclusão sócio-econômica do caminhoneiro.</p>

Quando analisadas as razões específicas da utilização da Carta-Frete, identifica-se que apenas os emissores têm vantagens em sua utilização, pois ela possibilita que:

- O pagamento do frete seja substituído por outra forma de pagamento que não o cheque ou dinheiro, sem desembolso efetivo do contratante;
- O embarque e transporte da carga sejam feitos sem a necessidade da disponibilização de capital, otimizando o fluxo de caixa do contratante;
- O emissor atrele a quitação do frete à comprovação de entrega da carga;
- O embarcador não tenha preocupações quanto ao pagamento das mesmas, pois se trata de um documento sem poderes legais, tornando-se um título não executável pelo caminhoneiro ou pelo posto.

Este último fator é o que acaba gerando consequências quanto aos aspectos sociais. Em estudos de mercado, foram registrados alguns depoimentos que mostram a ilegalidade desse meio de pagamento, dos quais destacam-se:

- “Muitos usam a Carta-Frete como o documento de contratação de transporte – isso é muito pouco para nós – não diz as responsabilidades de cada um.” (ANTT)

- “Ela (a Carta-Frete) é como um cheque pré-datado, existe, mas não é legal.” (ANTT)
- “Se a transportadora estiver queimada, o caminhoneiro não tem como conseguir o valor do frete e não pode nem acionar a justiça” (Sindicalista)
- “A Carta-Frete é muito burocrática, cada empresa utiliza uma forma para pagamento, existem diversas vias e já tivemos problema de recebimento por cauda disso” (Posto de Combustível)

Com isso, a Carta-Frete gera uma série de conseqüências negativas tanto para o posto quanto para o caminhoneiro. Os problemas mais comuns são:

- Inadimplência das transportadoras junto aos postos;
- Dificuldade para troca da Carta-Frete, por inadimplência do emissor ou limite de crédito do emissor junto ao posto;
- Limitação do caminhoneiro de quando e onde realizar a parada;
- Manuseio de altas quantias de numerário pelos postos de combustível para pagamento do frete aos caminhoneiros;
- Alto custo operacional, devido à baixa automação atrelada à necessidade de controles paralelos;
- Necessidade de grande capital de giro pelos postos;

- Faz com que os postos de combustível exerçam atividades não condizentes com seus registros, pois faz papel do banco descontar documentos e financiar o embarcador;
- Risco de fraude nas transportadoras.

Diferentes estudos jurídicos foram realizados analisando a regularidade, impacto e conseqüências da utilização da Carta-Frete. Dentre eles citam-se os pareceres de juristas renomados como o Prof. Modesto Carvalhosa<sup>1</sup>, bacharel e doutor em direito pela Universidade de São Paulo, consultor jurídico da Bolsa de Valores, professor efetivo de Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, presidente do Tribunal de Ética da OAB/SP e autor de inúmeros livros e artigos em revistas especializadas. O professor constata que a Carta-Frete impede que o caminhoneiro autônomo utilize estabelecimentos comerciais que lhe ofereçam melhores condições, por ser o emissor do título que realiza os convênios com os locais de troca.

O parecer jurídico do Prof. Carvalhosa também destaca que a Carta-Frete enquadra tanto o embarcador quanto o posto conveniado no ilícito concorrencial previsto no artigo 21, IV da Lei nº 8.884 de 1994 por trazer prejuízos aos mercados de transporte rodoviário de carga e ao de revenda de combustíveis. No primeiro caso, o instrumento proporciona o aumento do custo dos caminhoneiros que pagam mais caro por produtos e serviços e, em relação ao segundo, afeta a livre

---

<sup>1</sup> CARVALHOSA, Modesto (2008). Estudo jurídico a respeito de questões relacionadas com carta-frete.

concorrência entre postos de combustíveis, na medida em que vincula grupos de consumidores a certos estabelecimentos que o emissor impõe ao caminhoneiro.

Ainda nos aspectos concorrenciais é destacado que a Carta-Frete traz em seu bojo a ocorrência de venda casada, na medida em que vincula a prestação de um serviço à utilização de outro, ou ainda à aquisição de um bem.

Segundo o Prof. Carvalhosa, quanto aos aspectos consumeristas, a Carta-Frete além de atingir o mercado de transporte de cargas e o mercado de revenda de combustíveis, também atinge o mercado de meios de pagamentos eletrônicos, cujos agentes se encontram impedidos de entrar livremente devido a uma série de práticas nocivas por parte de transportadoras e/ou embarcadoras que fazem as vezes de um sistema de pagamento e impõe um sistema de remuneração com efeitos claramente anti-concorrenciais. Por fim, a ausência de regras claras sobre o funcionamento e a utilização do sistema viola o dever de transparência do fornecedor como previsto no Código de Defesa do Consumidor em seu artigo 6º parágrafo III.

O parecer jurídico do Prof. Ives Gandra da Silva Martins<sup>2</sup>, bacharel em direito pela Universidade de São Paulo, especialista em direito tributário e ciências das finanças também pela USP, doutor em direito pela Universidade Mackenzie, professor titular de direito econômico e constitucional na Universidade Mackenzie, membro do conselho

---

<sup>2</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva (2008). A não-inserção da “carta-frete” no ordenamento jurídico nacional – maculações à constituição e à legislação infraconstitucional que pode provocar – Parecer

consultivo do IBEMEC LAW, conselheiro da OAB/SP e autor de inúmeros livros e artigos em revistas especializadas confirma e complementa o parecer do Prof. Modesto Carvalhosa. O Prof. Ives Gandra destaca que a emissão da Carta-Frete por transportadoras e embarcadores fere o disposto no artigo 292 do Código Penal Brasileiro por se caracterizar como um título que contém promessa de pagamento em dinheiro ao portador, além de permitir o não recolhimento aos cofres públicos de encargos sociais, impostos e taxas incidentes sobre o pagamento de frete e despesas correlatas ao transporte de cargas, pois são documentos ausentes de controle fiscal por parte dos entes públicos.

O Prof. ainda correlaciona a Carta-Frete com os “vales” usados por fazendeiros nos pagamentos dos trabalhadores, sendo que esses “vales” só podiam ser trocados em estabelecimentos comerciais de propriedade dos fazendeiros, onde os preços eram definidos pelos mesmos, caracterizando trabalho escravo. A Carta-Frete tem como característica só poder ser trocada em estabelecimentos definidos por seu emissor, não permitindo que o caminhoneiro possa escolher o estabelecimento com preços mais baratos, tendo as mesmas características escravistas dos “vales” usados pelos fazendeiros.

O Prof. Ives Gandra ainda avalia em um dos seus trabalhos algumas soluções para substituição da Carta-Frete, a que concentra o maior número de benefícios é o pagamento eletrônico do frete, que possui os seguintes benefícios, para:

- Caminhoneiro – Inclusão social, bancarização, facilidade de acesso ao crédito;
- Governo – Auditabilidade, formação de banco de dados, aumento da arrecadação através de tributos;
- O setor de transportes – Redução de informalidade do setor, controle da jornada de trabalho e melhores níveis de concorrência.

Independente do meio pelo qual o caminhoneiro recebe por seus serviços, o modelo de pagamento utilizado pelos contratantes de frete é o maior fator causador da exclusão social dos caminhoneiros, além de outros danos à sociedade e ao poder público. Porém, a solução não passa pela simples proibição da Carta-Frete ou sua substituição por outros meios, informatizados ou não. O que deve ser banido é o modelo que marginaliza o caminhoneiro, sujeitando-o a condições informais e, na grande maioria dos casos, ilegais de remuneração.

Considerando todos os pontos levantados neste documento, pode-se afirmar que a definição de um novo modelo de pagamento de frete deve proporcionar aos caminhoneiros e ao governo:

- **Possibilidade de comprovação de renda** do caminhoneiro (extrato);
- Recebimento do valor referente ao frete através de **meio de pagamento reconhecido pelo sistema financeiro formal e pelas instâncias tributárias, fiscais e judiciais;**

- **Visualização e comprovação de forma separada**, dos valores referentes ao frete e dos valores referentes à outras despesas;
- **Permita a livre escolha do local de aquisição de combustível** independente de sua bandeira, rede ou vínculo com o embarcador;
- **Permita a livre escolha dos locais de parada** para descanso e pernoite.
- **Inibição do recebimento do frete através de agentes definidos pelo emissor**, ou vinculados ao mesmo.
- **Reconhecimento nacional** e ampla aceitação em estabelecimentos comerciais;
- **Fornecimento de informações para órgãos fiscais** da união e dos estados;
- Possibilidade de **registro e comprovação da entrega da mercadoria**;
- Possibilidade da **liberação do pagamento do frete após comprovação de entrega**;
- Permissão para o **recebimento remoto dos valores** referente ao frete;
- Permissão para **ajustes nos valores do saldo final do frete** em decorrência de divergências enfrentadas ao longo da viagem;

- **Controle dos valores pagos** por cada contratante;
- **Informação sobre o pagamento e liberação de valores** referentes à prestação do serviço;
- Assegurar e oferecer **poder legal para reclamar pelos direitos** de prestador de serviços;
- **Possibilidade de recebimento do Vale-Pedágio**, porém com controles apartados; e
- **Possibilidade de obtenção de numerário** (saque) através do sistema bancário formal, incluindo caixas eletrônicos e que iniba meios não formais onde se tem a obrigatoriedade de consumo ou onde sejam praticados deságios para realização do mesmo.

Para eliminar efetivamente os males atrelados à Carta-Frete e propiciar que o caminhoneiro seja reintegrado à sociedade, o modelo de pagamento pelos serviços de frete deve ser rigorosamente definido e regulado por órgãos públicos competentes, capazes de punir pelas ilegalidades e identificar as informalidades praticadas no setor.

## **IV. Proposta de solução eletrônica para pagamento do frete**

Como visto anteriormente, a Carta-Frete causa uma série de impactos negativos para o sistema de transporte rodoviário de cargas atingindo diretamente os agentes que estão ligados à este sistema, principalmente o caminhoneiro, que é excluído, e o governo, que responde pelo aumento do custo para o país.

Sendo assim, foi desenvolvido estudo que visa identificar uma oportunidade de solucionar grande parte dos desafios deste setor através da utilização de um meio de pagamento eletrônico do frete, além de identificar requerimentos passíveis de serem atribuídos a uma solução eletrônica (cartão eletrônico), que auxilie o governo a obter os subsídios necessários para realizar os projetos previstos para o setor. Os quatro principais requerimentos levantados foram:

1. Automação do Meio de Pagamento;
2. Captura de Informações do Setor;
3. Segurança;
4. Inclusão Social do Caminhoneiro.

A seguir é apresentada uma breve explanação sobre os principais benefícios de cada requerimento.

## 1. Automação do meio de pagamento:

- a. Melhora os prazos de pagamento para os embarcadores e transportadoras sem a necessidade de emitir documentos, conseqüentemente haverá melhoria no fluxo de caixa dos embarcadores e transportadoras;
- b. Redução de erros operacionais e riscos de fraude nos meios de pagamento, reduzindo a inadimplência no setor;
- c. Redução do uso de papel no processo, diminuindo o custo operacional e aumentando o controle;
- d. Redução dos custos operacionais para embarcadores, transportadores e postos de combustível;
- e. Redução do repasse de custos ao caminhoneiro, equilibrando o preço do frete.

## 2. Captura de informações do setor:

- a. Instrumento de captura de informações fiscais para receita federal, proporcionando auditabilidade dos dados do setor, reduzindo a informalidade e propiciando a correta coleta de dados para cálculo da aposentadoria do caminhoneiro, propiciando a inclusão social do mesmo;
- b. Informações detalhadas sobre a circulação de mercadorias no país;

- c. Controle das informações fiscais;
- d. Dados para o governo desenvolver políticas e estratégias para o setor, possibilitando melhoria das condições de infra-estrutura do transporte rodoviário;
- e. Controle de horas trabalhadas pelo caminhoneiro, e subseqüentemente, possibilitará o controle sobre as paradas obrigatórias e sobre a jornada de trabalho do caminhoneiro de tal forma que proporcionará a redução de acidentes nas estradas.

### 3. Segurança:

- a. Liberdade de escolha do caminhoneiro sobre o posto de combustível onde irá abastecer propiciará a redução da exploração dos caminhoneiros pelos postos de combustível através de ágio no diesel, melhorará a segurança do caminhoneiro pela não obrigatoriedade de parar em postos localizados em áreas consideradas “de risco” e melhoria dos serviços ofertados pelos postos ao caminhoneiro;
- b. Reduz as perdas do caminhoneiro, pois reduzirão as fraudes de Carta-Frete ou o número de recusas feitas pelos pontos de troca;
- c. Redução do troco em cheque no posto de combustível, possibilitando a redução das perdas financeiras do

caminhoneiro referentes ao frete, reduzirá o risco de assaltos e o volume de inadimplências;

d. Redução do volume de dinheiro em espécie nos postos de combustível que atualmente é utilizado na troca da Carta-Frete, oferecendo maior segurança para os postos de combustível e seus funcionários.

#### 4. Inclusão Social do caminhoneiro:

a. Capacidade de comprovação de renda pelo caminhoneiro, propiciando acesso à rede bancária;

b. Maior facilidade para obtenção de financiamento do caminhão, impactando diretamente na melhoria da idade média da frota e reduzindo a quantidade de acidentes nas estradas;

c. Melhoria da renda do caminhoneiro, pois possibilita a obtenção de valor de face do contrato de frete e o pagamento de valores justos pelos produtos e serviços adquiridos nos postos;

d. Gera informações para análise de crédito com respeito a financiamentos;

e. Facilidade de envio de dinheiro a família;

Sendo assim a regulamentação e controle do cartão eletrônico de pagamento do frete deve ser realizado de forma que o caminhoneiro consiga:

- Comprovar a sua renda, recebendo o valor referente ao frete através de meio de pagamento reconhecido pelo sistema financeiro formal e pelas instâncias tributárias;
- Comprovar separadamente os valores referentes ao frete dos valores referentes à outras despesas, como combustível e pedágio;
- Não se expor ao recebimento do frete através de métodos informais ou paralelos, vinculados ao embarcador.
- Ter seus direitos reconhecidos em âmbito nacional;
- Receber pelo serviço de frete de forma remota logo após a comprovação de entrega;
- Receber ajustes no valor do saldo final do frete em decorrência de divergências enfrentadas ao longo da viagem;
- Controlar os valores pagos por cada contratante;
- Saber sobre o pagamento e liberação de valores referentes à prestação do serviço;
- Segurança e poder legal para reclamar pelos seus direitos de prestador de serviços;

- Ter livre escolha do local de aquisição de combustível independente de sua bandeira, rede ou vínculo com o embarcador;
- Receber por seus serviços através do sistema bancário formal, não se expondo a atos ilegais cometidos por postos de troca da Carta-Frete.

Foi detectado ao longo do desenvolvimento deste estudo que a concretização de um meio de pagamento do frete com as características identificadas acima, propiciarão diversos benefícios para os principais agentes ligados ao setor. Na tabela abaixo são identificadas esses benefícios, conforme segue:

<p><b><u>Valor ao Caminhoneiro:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fim do pagamento de ágio sobre o preço do combustível;</li> <li>• Fim das perdas financeiras na troca da Carta-Frete e cheque troco;</li> <li>• Liberdade de escolha do posto para abastecimento;</li> <li>• Diminuição do prazo para recebimento do frete;</li> <li>• Segurança e Aumento da qualidade de vida;</li> <li>• Maior controle financeiro;</li> <li>• Facilidade no envio de dinheiro à família / dependentes;</li> </ul>	<p><b><u>Valor ao Governo:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cria bases para a implementação de seu Programa de Aceleração ao Crescimento;</li> <li>• Fonte de coleta de informações sobre o setor;</li> <li>• Maior controle do setor de transportes (auditabilidade da informação);</li> <li>• Redução da informalidade do setor e conseqüente aumento da arrecadação;</li> <li>• Inclusão social do caminhoneiro;</li> <li>• Maior controle e possível correção na arrecadação de impostos;</li> </ul>
<p><b><u>Valor as Transportadoras e Embarcadores:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminação dos custos operacionais referentes a Carta-Frete;</li> <li>• Automação do processo, gerando maior controle e segurança;</li> <li>• Integração de informações;</li> <li>• Relatórios gerencias;</li> <li>• Vários serviços em um único produto;</li> <li>• Possibilidade de obtenção de crédito de ICMS;</li> </ul>	<p><b><u>Valor ao Posto de Combustível:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução do prazo de pagamento;</li> <li>• Eliminação dos custos operacionais referentes a Carta-Frete;</li> <li>• Fim do “papel de banco” junto as transportadoras;</li> <li>• Menor necessidade de dinheiro em espécie no postos (segurança);</li> <li>• Maior segurança e redução do risco de inadimplência e fraude;</li> <li>• Valorização dos postos que oferecem melhores serviços aos caminhoneiros</li> </ul>

A categoria profissional entende que um cartão com as funcionalidades citadas anteriormente, seria importantíssimo para a

melhora de suas condições de trabalho, além do auxiliar o governo a atingir algumas de suas metas previstas para o setor de transportes, como:

- Maior inclusão social do caminhoneiro;
- Obtenção de informações mais apuradas sobre o setor de transporte rodoviário;
- Implementação de controle das paradas obrigatórias do caminhoneiro;
- Facilidade para auditoria do setor;
- Redução da informalidade do setor;
- Redução de acidentes nas estradas;
- Rastreabilidade da utilização do Vale-Pedágio;
- Redução dos custos de transporte;
- Liberdade de escolha de fornecedores e livre concorrência, entre outros.

Valendo complementar que a implementação desse cartão de pagamento de frete também auxiliará o governo na implementação de programas como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e o PROCAMINHONEIRO, na medida em que melhora as condições sociais do caminhoneiro e da infra-estrutura do setor como um todo.

A única consideração a ser mencionada é que os benefícios previstos para solução eletrônica, reivindicação da categoria dos caminhoneiros, serão atingidos desde que o setor adote amplamente esse meio de pagamento. Para isso, a elaboração de uma medida provisória ou um projeto lei, nos moldes do Vale-Pedágio, poderá auxiliar o governo brasileiro em tal implementação.

# Anexos

PARECER JURÍDICO  
PROFESSOR MODESTO  
CARVALHOSA

## **ESTUDO JURÍDICO**

Consulta-nos a **UNIÃO NACIONAL DOS CAMINHONEIROS**, inscrita no CNPJ sob o n. 03.183.409/0001-89, a respeito de questões relacionadas com carta-frete.

Para tanto, presta-nos os seguintes esclarecimentos:

-que a contratação de caminhoneiros autônomos é o meio preferencialmente adotado pelas empresas transportadoras e embarcadores para o transporte de carga;

MODESTO CARVALHOSA

*Advogado*

- que a carta-frete é um documento utilizado como meio de pagamento de um contrato de prestação de serviços de transporte formalizado entre transportadoras/embarcadores e caminhoneiros;
- que tal documento possibilita o pagamento de fretes sem a utilização de papel moeda;
- que a Carta-Frete é expedida pelo embarcador e/ou transportador em favor do caminhoneiro, por intermédio do qual, a título de pagamento de despesas e do frete contratado, este último fica autorizado a efetuar em postos de combustíveis previamente autorizados sua troca por óleo diesel,

alimentos e outros produtos e até mesmo por dinheiro em espécie;

- que o caminhoneiro fica obrigado a utilizar apenas os estabelecimentos estipulados pelo transportador, o que o impede de procurar postos com melhores preços;

- que, efetuada essa troca pelo carreteiro nesses postos conveniados, estes últimos passam a ser credores da transportadora e/ou embarcador do valor consignado no documento, montante esse que é pago pelo devedor, de acordo com o que tiver sido estabelecido entre o Posto de Combustível e a transportadora e/ou embarcador, acertos esses feitos semanal ou mensalmente;

MODESTO CARVALHOSA

*Advogado*

- que é usual a cobrança de ágio pelos postos de combustível autorizados sobre produtos consumidos pelos caminhoneiros (combustível, óleo, lona, pneus etc.);

- que, para a troca da Carta Frete por dinheiro em espécie, a mesma só é feita mediante consumo de combustível ou outros produtos em valores significativos, usualmente um percentual relevante do valor;

- que não há qualquer legislação específica disciplinando a carta-frete e as relações dela decorrentes.

Isto posto, solicita-nos a Consulente um Estudo Jurídico acerca dos aspectos concorrenciais e consumeristas da carta-frete.

## **A – ASPECTOS CONCORRENCIAIS**

### **I – Considerações gerais sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**

Preliminarmente, cumpre salientar que o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência está estruturado segundo os moldes da Lei 8.884/94. Nela são tratadas as matérias relativas aos atos de concentração (necessidade de submissão de atos à apreciação da autoridade concorrencial que tenham o efeito de limitar ou prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços) e às condutas (infrações à ordem econômica).

No que diz respeito às infrações à ordem econômica, cabe fazer uma breve introdução aos artigos 20 e 21 da referida lei. De acordo com o primeiro dispositivo:

“Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros;

IV - exercer de forma abusiva posição dominante”.

São diversas as infrações apontadas pela Lei. Todavia, como se pode perceber, o sistema brasileiro adota um modelo segundo o qual uma conduta só é

considerada ilícita na medida em que busque atingir ou efetivamente produza pelo menos um dos efeitos previstos na norma citada. O artigo 21 da Lei, nesse sentido, exemplifica várias condutas que podem ser consideradas como potenciais infrações à Ordem Econômica. Todavia, só serão assim efetivamente consideradas quando visem a, pelo menos, um dos objetivos acima mencionados.

No caso concreto, pode-se, desde logo, mencionar a prática da venda casada, que, em termos genéricos, significa a vinculação de um produto à aquisição de outro.

Isto posto, tanto as análises referentes aos atos de concentração quanto às referentes às condutas passam pelo exame de três órgãos principais:

- (i) a Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE,

responsável pela análise econômica dos atos de concentração e, pela emissão não obrigatória de parecer em casos relativos a infrações (quando então é aberto um processo administrativo);

(ii) a Secretaria de Direito Econômico – SDE, responsável pelo parecer jurídico referentes aos atos de concentração e pela investigação das infrações e instauração de processo administrativo; e

(iii) o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, o qual representa a instância decisória do sistema.

## **II – Possíveis infrações decorrentes da utilização da carta-frete**

Com o intuito de se examinar se a utilização da carta-frete pode ou não configurar uma infração à ordem econômica, passar-se-á a análise dessa prática diante da previsão dos arts. 20 e 21 da Lei n. 8.884/94.<sup>1</sup>

### **II.1 - Limitação ou Prejuízo à Concorrência**

A proteção à concorrência como instituição é o objetivo primordial da Lei Antitruste. Para tanto, busca sistematizar mecanismos capazes de preservar o sistema concorrencial, fazendo cessar violações através de instrumentos punitivos que permitam desestimular o novo descumprimento da Lei.

No caso em questão, percebe-se que a utilização da carta-frete traz prejuízo a dois mercados principais: àquele relativo ao transporte

rodoviário de carga e àquele referente à revenda de combustíveis.

No primeiro caso, como será discutido adiante, a utilização da carta-frete acaba por aumentar os custos dos caminhoneiros: eles pagam por produtos e serviços mais caros.

No segundo caso, afeta a concorrência entre postos revendedores, diminuindo a competição entre eles existente, na medida em que vincula grupos de consumidores a certos estabelecimentos, excluindo outros da disputa pela clientela. É sabido também que, ao firmarem convênios com as transportadoras, os postos exigem uma distância mínima entre os postos conveniados o que resulta na redução da concorrência entre eles e num incentivo para aumento de preços. Trata-se aqui da lei da oferta e da procura. Menos fornecedores competindo

---

<sup>1</sup> Ressalte-se que a análise não se restringe à observância dos incisos do art. 21 da Lei n. 8.884/94, que são meramente exemplificativos.

efetivamente dentro de um determinado mercado geográfico tem por consequência o aumento de preços.

## **II.2 - Dominação de Mercado Relevante**

A expressão "dominar mercado relevante" refere-se ao agente que não necessariamente tem posição dominante, mas que pratica conduta visando obter esta posição dominante.

Note que o caminhoneiro autônomo apresenta uma dupla função frente à empresa transportadora. Ao mesmo tempo em que é seu fornecedor, pois presta serviços de transporte de cargas em nome da transportadora, é também seu concorrente. Afinal, a natureza do serviço de ambas é idêntica, sendo o fornecimento apenas uma terceirização do serviço de transporte de cargas.

A Lei 8.884/94 traz em seu artigo 21 um rol exemplificativo de condutas que, na medida em que tenham por objeto limitar, falsear ou de qualquer forma

prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; dominar mercado relevante de bens ou serviços; e aumentar arbitrariamente os lucros ou exercer de forma abusiva posição dominante, caracterizam infração à ordem econômica. Algumas dessas condutas podem ser observáveis na imposição da carta-frete, como será demonstrado a seguir.

### **II.3 - Criar dificuldades ao funcionamento de fornecedor**

Dispõe o art. 21, V, da Lei 8.884/94 que caracteriza infração à ordem econômica "criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços".

Ora, como demonstrado, a carta-frete impõe um custo adicional ao caminhoneiro, que não consegue obter, ao longo de seu percurso, preços mais

competitivos relativos aos serviços de revenda de combustível, sem falar na alimentação, estadia, dentre outros, já que se encontram vinculados a determinados postos indicados pelas empresas transportadoras.

Aumentado o seu custo, o caminhoneiro tem, automaticamente, diminuída a sua margem de rendimento líquido, o que cria dificuldades à sua sobrevivência. Afinal, margens de rendimentos menores podem significar menos investimentos na própria atividade econômica (no caminhão, no caso), o que, em longo prazo, pode significar serviços de menor qualidade e ineficientes<sup>2</sup>, se não ocorrer a saída deste agente do mercado, diminuindo o grau de concorrência.

#### **II.4 - Imposição de Condições de Pagamento**

De acordo com o art. 21, XI da Lei 8.884/94, caracteriza infração à ordem econômica "impor, no

---

<sup>2</sup> Essa situação já é notada no Brasil, segundo indica o estudo realizado pelo CEL-UFRJ, o qual apresenta uma das piores frotas do mundo dado o baixo nível de investimento, o que a longo prazo se traduz no déficit

comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes, preços de revenda, descontos, **condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativas a negócios destes com terceiros**".

Ora, como já referido, os postos de combustíveis cobram dos caminhoneiros autônomos "conveniados" o preço a prazo, e não o preço à vista do combustível. Ademais, exigem que o consumidor abasteça uma quantidade mínima (piso) para que possa trocar a carta-frete.

Este comportamento leva ao cometimento de outra infração prevista agora no inc. XIII do mesmo artigo, ou seja, "recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais".

---

de qualidade e ineficiência na prestação do serviço, e também em insegurança (o Brasil tem um nível de acidentes rodoviários imenso).

A prática comercial é no sentido de (i) cobrar conforme o pagamento efetuado pela cliente (à vista ou a prazo) e não impor uma forma de pagamento (a prazo, no caso) e (ii) não impor uma quantidade mínima para o abastecimento do tanque.

Conseqüentemente, percebe-se que a prática adotada pelos postos em virtude do pagamento mediante carta-frete contraria os usos e costumes do setor, o que revela que postos e transportadores vinculados agem em conjunto de forma a prejudicar os caminhoneiros autônomos, diminuindo ainda mais sua já pequena margem de rendimentos.

A imposição de condições de pagamento revela-se uma decorrência da posição predominante do transportador em relação ao seu fornecedor, ou seja, o caminhoneiro. Afinal, não tem este último poder de barganha para contrariar as regras do jogo impostas pela empresa transportadora.

## **II.5 - Venda Casada**

A venda casada ocorre quando um sujeito subordina a venda de um bem (produto principal, produto subordinante) à aquisição de outro ou à utilização de um serviço (produto ou serviço vinculado, subordinado). **Também é considerada venda casada a vinculação da prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem.**<sup>3</sup>

Nesse sentido, pode-se dizer que a transportadora, ao obrigar o caminhoneiro, prestador do serviço de transporte de cargas, à utilização dos serviços de postos determinados está incorrendo na infração prescrita no art. 21, XXIII da Lei 8.884/94, ou seja, a venda casada.

Obviamente, para que a venda casada seja configurada é necessário que os dois produtos/serviços vendidos/prestados em conjunto, sejam distintos.

No caso em questão, não há interesse por parte do caminhoneiro em vincular a prestação do serviço de carga à utilização dos serviços de postos determinados pela transportadora. Ele mesmo deve ter o direito de escolher o estabelecimento que deseja freqüentar, seja pelos preços lá praticados, seja pela qualidade de seus serviços e produtos.

A venda casada, do ponto de vista concorrencial, pode significar o ganho de participação no mercado do produto vinculado. No caso, a transportadora, ao firmar parcerias com determinados postos acaba, indiretamente, interferindo no funcionamento do mercado de revenda de combustíveis, o que poderá produzir efeitos perniciosos, tais como o incremento das barreiras à entrada e o afastamento de postos concorrentes.

Com efeito, no caso em tela, a existência de convênios entre determinados postos e transportadoras para a aceitação da carta-frete é uma

---

<sup>3</sup> Forgioni, Paula, *ob. cit.*, 372

dificuldade a mais para a entrada no mercado de revenda de combustíveis e de serviços correlatos, já que importa num menor número de consumidores disponíveis no mercado, os quais estarão presos aos postos conveniados.

## **II.6 - A questão da exclusividade**

Como salientado, a prática associada à carta-frete requer que as transportadoras celebrem "convênios" com determinados postos a fim de que estes sejam utilizados de forma exclusiva pelo caminhoneiro.

Em sendo exclusiva a parceria entre transportadora e determinados postos (na medida em que aquela não poderá celebrar acordos semelhantes com postos concorrentes dentro de uma mesma região), acarreta alguns problemas de ordem concorrencial.

Em primeiro lugar, o convênio ensejaria o fechamento do mercado, já que, ao celebrar uma

parceria com determinado posto, a empresa transportadora acaba excluindo a concorrência proveniente dos demais postos da região.

O impacto anti-concorrencial deriva da obstrução do acesso aos produtos, serviços ou canais de distribuição pelos agentes econômicos que não participam do contrato.<sup>4</sup> Nesse sentido, o mercado de revenda de combustíveis será restringido tanto mais quanto seja a parcela de mercado abarcada pelo posto conveniado. Ademais, quanto maior a transportadora, ou melhor, quanto maior a sua frota e o número de caminhoneiros filiados que passam por determinado trecho (mercado geográfico), maior será o prejuízo à concorrência entre os postos, que perderão clientes para aquele que logrou assinar convênio para aceitação de carta-frete com determinada transportadora.

Ademais, os competidores potenciais dos postos deverão enfrentar ônus maiores para a

---

<sup>4</sup>Ascarelli, Tullio. *Teoria della Concorrenza e dei beni immateriali*: istituzioni di diritto industriale. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960.

entrada ou permanência no mercado, uma vez que incorrerão em custos mais elevados para instalar rede alternativa de prestação de serviços.

A questão do aumento dos custos de entrada no mercado é uma preocupação atual que foi inclusive objeto de uma teoria denominada RRC (teoria do 'raising rivals' costs'), segundo a qual muitas estratégias anticompetitivas se tornam mais intelegíveis na medida em que são encaradas como práticas tendentes a aumentar os custos arcados pelos concorrentes e não simplesmente eliminá-los do mercado.

Outra face da exclusividade refere-se à relação entre o posto e o caminhoneiro, o qual deverá utilizar somente os postos com os quais a transportadora para qual presta serviços tenha celebrado acordo. Nesse sentido, suas opções de consumo serão reduzidas. Para compreender esse efeito, é necessário examinar cuidadosamente o contexto de cada mercado envolvido. (...)

Feito isso, impõe-se verificar qual o percentual de mercado "fechado" pelos acordos (...) e, então, concluir sobre os impactos concorrenciais do ato. Nesse sentido, supondo que a maioria dos postos não estejam vinculados a acordo com transportadoras, será inegável a redução do grau de escolha do consumidor e da própria concorrência entre os postos, que passará a ser determinada não pelo preço e qualidade dos serviços por eles prestados, mas sim pelos acordos que lograrem celebrar com transportadoras.

Depreende-se, assim, que a empresa transportadora, ao impor a utilização da carta-frete incorre juntamente com o posto conveniado no ilícito concorrencial previsto no art. 21, IV da Lei 8.884/94, ou seja, "limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado".

### **II.6.1- Divisão Geográfica do Mercado**

É de se notar, ademais, que a exclusividade pactuada entre o posto e a transportadora gera

MODESTO CARVALHOSA

*Advogado*

uma divisão geográfica do mercado. Como já ressaltado, ao firmarem o convênio com determinada transportadora, o posto exige que seja mantida certa distância com relação a outros postos com os quais a transportadoras venham a celebrar parcerias. Nesse sentido, dentro de uma mesma área geográfica, haverá apenas um posto (ou no máximo alguns poucos postos) dentre os quais o caminhoneiro poderá optar.

Ora, a divisão de mercado, por diminuir a concorrência dentro de uma determinada área, já foi objeto de investigação por diversas vezes pelo CADE. Vejam-se as ementas abaixo:

Processo: 08012.000852/2002-40

Tipo do Processo: Processo  
Administrativo - Lei 8884/1994

Ementa: Processo Administrativo.

Representação iniciada "ex-officio" pela  
SDE, em conformidade com o parecer

da SEAE no AC nº 08012.07398/00-70. Indícios de infração contra a ordem econômica consistente na eventual divisão geográfica de mercados. Cancelamento de rotas pela Requerida e saída da Transbrasil da rota Santos Dumont - Congonhas por motivos independentes. Não comprovação de prática de divisão de mercado. Inexistência de infração à ordem econômica. Pareceres da SDE e da Procuradoria do CADE pelo arquivamento do processo. Voto pelo arquivamento do feito. VOTO Trata-se de Processo Administrativo instaurado em virtude de Representação iniciada "ex-officio" pela Secretaria de Direito Econômico, que acolheu parcialmente o parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico. Neste

parecer foram apontados indícios sobre possível infração contra a ordem econômica verificados em razão do Ato de Concentração nº 08012.007398/00-70, consistente na eventual divisão geográfica de mercado.

A divisão de mercados tem por escopo, muitas vezes, a diminuição da concorrência no âmbito de determinada região. No caso dos postos, há uma espécie de monopólio dentro de cada espaço geográfico que abrange o trajeto do motorista. Esta ausência de competidores tem o condão de estimular a prática de condutas abusivas por parte do agente monopolista, ou seja o posto conveniado.

## **B – ASPECTOS CONSUMERISTAS**

Feita a análise das possibilidades de enquadramento do modelo da carta-frete no âmbito das condutas infratoras à ordem econômica, passar-se-á ao

estudo dos aspectos consumeristas ligados a esse sistema compulsório de pagamento.

Com efeito, a utilização do modelo da carta-frete pode trazer não só problemas de ordem concorrencial, mas também consumeristas. Como se verá adiante a transportadora, ao fornecer a carta-frete ao caminhoneiro, desempenha uma atividade diferente daquela relacionada ao transporte de cargas. Exerce, neste caso, a atividade de uma prestadora de serviços de pagamento, assim como o fazem as empresas de cartão eletrônico de pagamento (empresas de cartão de crédito, por exemplo). Muda apenas o instrumento do sistema: as primeiras (transportadoras) utilizam papel (a carta-frete, que representa um documento), ao passo que as segundas utilizam cartões eletrônicos. Em ambos os casos, a função de pagamento é atingida: tanto a carta-frete quanto o cartão eletrônico são capazes de realizar o pagamento de produtos e de serviços adquiridos.

Como se percebe, a transportadora exerce, assim, a função de fornecedor de um serviço cujo destinatário final é o caminhoneiro. É ele o consumidor desse serviço de pagamento, através do qual paga pelo combustível e pela alimentação adquirida, além de sua estadia, em determinados postos. Tal serviço, todavia, apresenta uma série de vícios e defeitos. Afinal, não oferece a segurança que dele legitimamente se espera e não apresenta regras claras de utilização, o que é contrário às regras do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Ademais, pode novamente, caracterizar venda casada, prática abusiva repudiada por este diploma legal.

## **I - A Carta-Frete no contexto do Mercado de Dois Lados**

A carta-frete funciona como meio de pagamento. Assim como os cartões de débito e de crédito, cheque e mesmo dinheiro em espécie, este documento peculiar pode ser utilizado para fazer compras e efetuar pagamentos. A sua dinâmica assemelha-se àquela própria das empresas de cartão de crédito, como reiterado, em que

há dois grupos básicos de usuários: (i) os titulares de cartão e (ii) os estabelecimentos comerciais que são credenciados pelas empresas de cartão, detentoras de todo o sistema de cartão de pagamento.

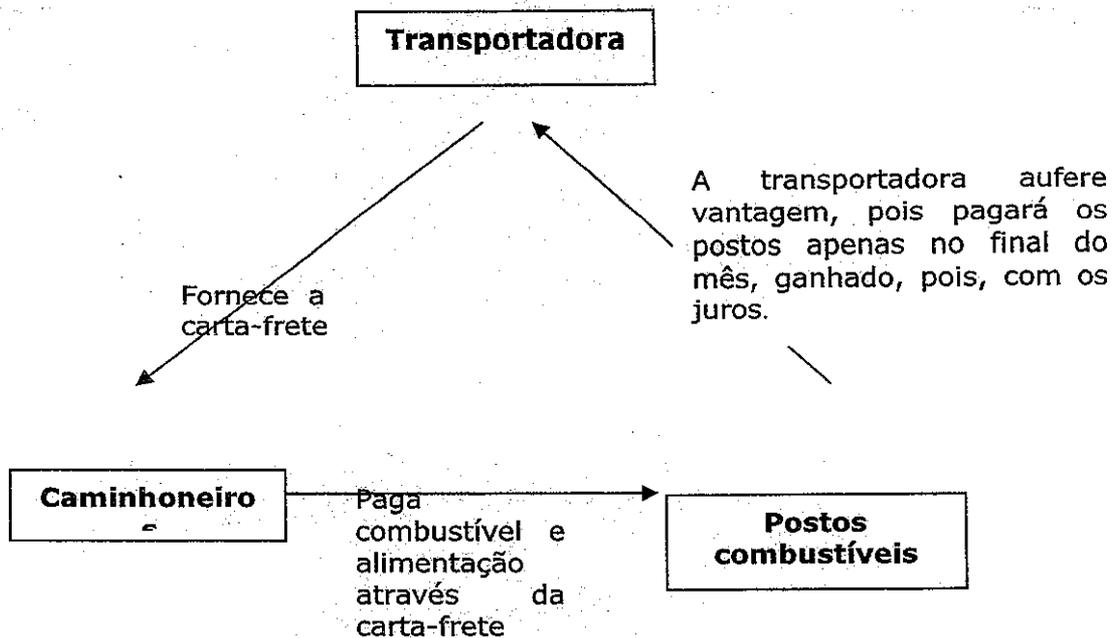
Analogicamente, pode-se, nesta situação específica, comparar as transportadoras às empresas de cartão de crédito. Afinal, estão aquelas no vértice de um sistema em que há dois usuários: (i) os caminhoneiros (titulares da carta-frete) e (ii) os estabelecimentos comerciais (postos de combustíveis conveniados pela transportadora).

O funcionamento de ambos os mercados é idêntico e compreende o chamado mercado de dois lados, que se difere dos mercados tradicionalmente examinados pelos economistas por terem, no presente caso, dois grupos de usuários que interagem através de uma plataforma comum. O exame do mercado de um lado (mercado convencional) envolve um único grupo de consumidores, há uma relação direta entre comprador e

vendedor, ao passo que no mercado de dois lados, há dois grupos de consumidores ou usuários e um intermediário, que torna possível a realização de transações entre esses consumidores/usuários.

No caso em questão, verifica-se que dois usuários – caminhoneiro e posto – interagem por meio de uma plataforma comandada pela transportadora. Ambos esses usuários podem ser vistos como consumidores da transportadora, na medida em que esta presta serviços de meio de pagamento, personificados no fornecimento da carta-frete.

O quadro abaixo ilustra o funcionamento da carta-frete no contexto do mercado de dois lados:



## II. Caracterização do consumidor

O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 2º, dispõe que "consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final".

Como já dito, o caminhoneiro representa um usuário dos serviços de pagamento através da carta-frete prestados pela transportadora e pode ser considerado um consumidor, nos termos do art. 2º do CDC, na medida em que está patente a sua vulnerabilidade frente à transportadora e na medida em que o produto adquirido, ou

melhor, o serviço adquirido está fora do campo de sua especialidade. Afinal, transporte de cargas não se relaciona a serviços relativos a meios de pagamento. Da mesma forma em que se fez uma analogia entre empresas de cartão de crédito e transportadoras, pode-se fazer uma analogia quanto aos destinatários finais desse tipo de serviço relacionado a sistemas de meios de pagamento.

É incontestável a caracterização dos usuários de cartão de crédito como consumidores<sup>5</sup>.

A jurisprudência brasileira, no entanto, já reconheceu pequenas empresas ou empresários individuais como efetivos destinatários finais de serviços eletrônico de administradoras de cartão de crédito. Veja-se a ementa abaixo do Superior Tribunal de Justiça:

**Processo Civil. Conflito de  
Competência. Contrato. Foro de**

---

<sup>5</sup> Veja, STJ, AgRg no REsp 606.966/PE, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07.11.2006, DJ 23.11.2006 p. 215

**Eleição. Relação de Consumo.**

**Contratação de serviços de crédito por sociedade empresária.**

**Destinação final caracterizada.**

*Aquele que exerce empresa assume a condição de consumidor dos bens e serviços que adquire ou utiliza como destinatário final, isto é, quando o bem ou serviço, ainda que venha a compor o estabelecimento empresarial, não integre diretamente - por meio de transformação, montagem, beneficiamento ou revenda - o produto ou serviço que venha a ser ofertado por terceiros. O empresário ou sociedade empresária que tenha por atividade precípua a distribuição, no atacado ou no varejo, de medicamentos deve ser considerado destinatário final do*

*serviço de pagamento por meio de cartão de crédito, porque essa atividade não integra, diretamente, o produto objeto de sua empresa (STJ – 2ª. Seção – Ccomp 41056/SP – rel. p/ acórdão Min. Nancy Andrichi – j. 23.06.2004).*

Nesse sentido, não há porque se negar a caracterização do caminhoneiro como consumidor da transportadora enquanto esta esteja no exercício de sua atividade **como prestadora de serviços de meio de pagamento.**

### **III. Contratos sob a incidência do CDC**

Em princípio, estão submetidos às regras do Código de Defesa do Consumidor os contratos firmados entre o fornecedor e o consumidor não-profissional, e entre o fornecedor e o consumidor, que pode ser um profissional, mas que, no contrato em questão, não visa a

lucro, pois o contrato não se relaciona com sua atividade profissional<sup>6</sup>.

Ora, como demonstrado, a relação entre caminhoneiro e transportadora pode se traduzir numa relação entre consumidor e fornecedor, na medida em que a última fornece ao primeiro serviços de pagamento através da carta-frete. Neste sentido, pode-se afirmar que a relação entre estes dois agentes e o contrato que a regula são abarcados pelo CDC.

#### **IV. Vício de qualidade**

Enquanto o direito tradicional se concentra na ação do fornecedor do serviço, no *fazer*, exigindo somente diligência e cuidados ordinários, o sistema do CDC, baseado na teoria da função social do contrato, concentra-se no *efeito do contrato*. O efeito do contrato é uma obrigação de fazer, de meio ou de resultado. Este *efeito*,

---

<sup>6</sup> Marques, Cláudia Lima, Benjamin, Antônio Herman V. e Miragem, Bruno, *ob. cit.*, p. 86

este serviço prestado é que deve ser *adequado* para os fins que "razoavelmente dele se esperam"<sup>7</sup>.

Ora, no caso da carta-frete, tem-se que a transportadora é, na realidade, fornecedora de uma espécie de serviço de pagamento. O que se espera razoavelmente de um sistema de meio de pagamento é que ele efetivamente pague pelas compras efetuadas mediante a sua utilização pelo preço anunciado. Entretanto, é um fato que a utilização da carta-frete tem apresentado uma série de problemas.

Em primeiro lugar, o consumidor (caminhoneiro) arca com ônus maiores quando da utilização da carta-frete. É ele obrigado a pagar os serviços contratados ou os produtos adquiridos pelo preço a prazo, e não pelo preço à vista. Ademais, sofre com um deságio, pois, por exemplo, se o valor da carta-frete é de R\$ 200,00 e abastece R\$ 80,00, o posto conveniado não dará exatamente R\$ 120,00 reais de troco para o caminhoneiro. Este receberá o

---

<sup>7</sup> *Idem*

troco em cheques pré-datados. Se desejar trocar os cheques, certamente sofrerá um deságio frente aos agentes desse tipo de comércio de pré-datados. Poderá ainda receber o troco em vales para troca em futuras oportunidades, o que implica a emissão de papel com suposta força de dinheiro, vedada por lei.

Em segundo lugar, o caminhoneiro é obrigado a abastecer uma quantidade mínima, que representa um determinado percentual do valor da carta-frete, o que acaba por prejudicá-lo, pois muitas vezes não necessita abastecer aquela quantidade, o que o faz perder dinheiro, pois o preço cobrado pelo posto é maior que os dos outros postos não conveniados. E, com efeito, muitas vezes, os postos conveniados pelas transportadoras não representam aqueles estabelecimentos com os melhores preços, o que acaba por prejudicar ainda mais o consumidor, que é obrigado a pagar a mais pelo produto que consome.

Percebe-se, assim, que o serviço relativo à carta-frete não é prestado adequadamente, nem atende aos fins que dele razoavelmente se esperam. Afinal, sofre o consumidor prejuízos patrimoniais com a sua utilização, que não seriam causados por outras espécies de meio de pagamento. Ademais, há certas práticas abusivas associadas à utilização deste mecanismo de pagamento (cobrança de preços maiores, imposição de um nível de consumo mínimo, entre outros). O serviço de pagamento através carta-frete, portanto, é inadequado para os seus fins, que é o pagamento de serviços e produtos na exata medida de seu valor e na quantidade desejada pelo comprador.

#### **V. Prevenção, informação e princípio da transparência**

Outro problema relacionado à utilização da carta-frete refere-se à falta de informação sobre a utilização desse modelo, uma vez que, como demonstrado acima, o caminhoneiro não sabe exatamente quanto paga pelo seu uso, nem sabe ao certo quais os riscos advindos de sua utilização.

Ora, o artigo 6º, III, do CDC dispõe ser direito básico do consumidor "a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem".

A informação, portanto, é um direito do consumidor, que tem sua matriz no princípio da boa-fé objetiva<sup>8</sup>. O fornecedor conhece os bens e serviços que coloca no mercado, enquanto a maior parte do público consumidor tem poucas possibilidades de um julgamento razoável de suas qualidades e riscos<sup>9</sup>. Serviços são colocados diante do consumidor sem que ele tenha oportunidade de informações mais detalhadas sobre o exato funcionamento e, especialmente, os riscos de tais serviços.

A legislação do consumidor, acompanhando a tendência moderna do direito privado,

acolheu amplamente o dever de informação do fornecedor. O consumidor deve ser informado clara, objetiva e precisamente sobre o correto funcionamento e advertido sobre os riscos ensejados por um determinado produto ou serviço<sup>10</sup>. No caso em tela, a transportadora parece não fornecer informações claras ao caminhoneiro acerca do serviço de pagamento através da carta-frete, tanto que não está claro quais os direitos e deveres do consumidor em relação a esse sistema de pagamento, como se dá o seu funcionamento, qual a remuneração devida por este serviço e quais os seus riscos.

Os objetivos da informação são, dentre outros, apresentar dados que propiciem ao consumidor: (I) condições de decidir se irá ou não contratar; (ii) verificar se, ao contratar, está fazendo com todas as cláusulas previamente combinadas; e (iii) utilizar o produtos sem correr riscos à sua integridade e segurança.

---

<sup>8</sup> Fradera, Vera Maria Jacob de. *A interpretação do proibição da publicidade enganosa ou abusiva à luz do princípio da boa-fé: o dever de informar no Código de Defesa do Consumidor*. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, n. 4, 1992, p. 176

<sup>9</sup> Calais-Auloy, *ob. cit.*, p. 35

No caso concreto, verifica-se que o consumidor (caminhoneiro) sequer tem a oportunidade de decidir-se pela contratação do serviço de pagamento em questão, pois a utilização da carta-frete lhe é imposta. Em geral, nenhuma informação lhe é fornecida, acerca das características e condições do serviço, o que impede o caminhoneiro de verificar o cumprimento das obrigações da transportadora. Não há clareza sobre a forma de pagamento à transportadora pela utilização desse serviço, o que viola o princípio da transparência constante do CDC e amplamente protegido e aplicado pelos Tribunais. Veja-se, a título ilustrativo, a ementa abaixo, acerca de uma decisão que interpreta, favoravelmente ao consumidor, uma determinada cláusula contratual, em decorrência da violação, por parte do prestador de serviço, do princípio da transparência:

EMENTA: DIREITO DO CONSUMIDOR.  
SEGURO DE VIDA. RECUSA DA  
SEGURADORA EM PAGAR PRÊMIO.

---

<sup>19</sup> Sanseverino, Paulo de Tarso Vieira. *Responsabilidade civil no Código do Consumidor e a defesa do fornecedor*. Ed. Saraiva, São Paulo, 2002, p. 141

IMPOSSIBILIDADE. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ OBJETIVA, TRANSPARÊNCIA, DEVER DE INFORMAR E VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. *As relações securitárias são reguladas pelo Codecon (art. 3º, parágrafo 2º). O Código de Defesa do Consumidor, ao consagrar os princípios da boa-fé objetiva, da **TRANSPARÊNCIA**, do dever de informar e da vulnerabilidade do consumidor, trouxe importantes inovações no âmbito das relações contratuais, permitindo, portanto, restabelecer uma igualdade e um equilíbrio entre o consumidor e o fornecedor, uma vez que este dispõe comumente de melhores condições técnicas, econômicas e*

*intelectuais para o desempenho de suas atividades. Sob pena de ofensa ao **PRINCÍPIO** da boa-fé objetiva, a empresa que explora seguros de vida e admite associado sem prévio exame de suas condições de saúde, e passa a receber as suas contribuições, não pode, ao ser chamada ao pagamento de sua contraprestação, recusar a assistência devida sob a alegação de que o segurado deixara de prestar informações sobre o seu estado de saúde. Ademais, não se pode permitir que a seguradora atue indiscriminadamente, quando se trata de receber as prestações, e depois passe a exigir estrito cumprimento do contrato para afastar a sua obrigação de pagar o prêmio do seguro de vida. Para que se possa reconhecer a má-fé*

MODESTO CARVALHOSA

*Advogado*

*do segurado é necessária a prova de que ele fora, efetivamente, informado e esclarecido de todo o conteúdo contratual, principalmente, das cláusulas de exclusão de responsabilidade contratual. (ApCiv 274.484-7 – 4ª Câm Civil – TAMG – j. 17.03.1999)*

Ressalte-se, também, que o dever de informar tem relação com a noção de prevenção, cujo aspecto mais importante é o que se refere aos riscos de danos que podem ser produzidos pelos produtos ou serviços ao consumidor, no caso presente, dano econômico.

Assim, verifica-se que as transportadoras violam, potencialmente, o princípio da transparência do Código de Defesa do Consumidor, o qual está intimamente relacionado ao dever de prestação de informações claras e objetivas por parte do fornecedor.

## **VI. Venda Casada e a Liberdade de Escolha do Consumidor**

De acordo com o art. 39, I, do CDC, "é vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas, condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos".

Trata este dispositivo da proibição da venda casada. Através dele, tenta-se impedir que o fornecedor se prevaleça de sua superioridade econômica ou técnica para determinar condições desfavoráveis ao consumidor.

No caso sob análise, tem-se que a transportadora exerce duas funções: (i) desempenha o transporte de cargas e (ii) é prestadora de serviços de pagamento através da carta-frete.

Para explicitar a prática de venda casada, importa a função desempenhada pela transportadora, enquanto prestadora de serviços de pagamento por meio da carta-frete.

Como é de conhecimento, esta empresa obriga os caminhoneiros a consumirem produtos e serviços somente em "postos conveniados". Ao mesmo tempo, obriga-os a utilizarem a carta-frete, não lhe dando alternativas quanto ao uso de outros meios de pagamento (o que por si só representa uma limitação à sua liberdade de escolha e à sua autonomia). Nesse sentido, reitera-se que a empresa transportadora condiciona a utilização da carta-frete por ela fornecida à aquisição de produtos e serviços em postos conveniados. Configurada está, portanto, a prática comercial abusiva denominada venda casada.

A jurisprudência tem repudiado essa prática. É o que se depreende das ementas abaixo:

ADMINISTRATIVO. RECURSO  
ESPECIAL. APLICAÇÃO DE MULTA  
PECUNIÁRIA POR OFENSA AO  
CÓDIGO DE DEFESA DO  
CONSUMIDOR. OPERAÇÃO  
DENOMINADA 'VENDA CASADA' EM  
CINEMAS. CDC, ART. 39, I. VEDAÇÃO  
DO CONSUMO DE ALIMENTOS  
ADQUIRIDOS FORA DOS  
ESTABELECIMENTOS  
CINEMATOGRAFICOS.

*1. A intervenção do Estado na ordem econômica, fundada na livre iniciativa, deve observar os princípios do direito do consumidor, objeto de tutela constitucional fundamental especial (CF, arts. 170 e 5º, XXXII).*

*2. Nesse contexto, consagrou-se ao consumidor no seu ordenamento primeiro a saber: o Código de Defesa*

*do Consumidor Brasileiro, dentre os seus direitos básicos "a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações" (art. 6º, II, do CDC).*

*3. A denominada 'venda casada', sob esse enfoque, tem como ratio essendi a vedação a proibição imposta ao fornecedor de, utilizando de sua superioridade econômica ou técnica, opor-se à liberdade de escolha do consumidor entre os produtos e serviços de qualidade satisfatório e preços competitivos.*

*4. Ao fornecedor de produtos ou serviços, conseqüentemente, não é lícito, dentre outras práticas abusivas, condicionar o fornecimento de*

*produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço (art. 39, I do CDC).*

*5. A prática abusiva revela-se patente se a empresa cinematográfica permite a entrada de produtos adquiridos na suas dependências e interdita o adquirido alhures, engendrando por via oblíqua a cognominada 'venda casada', interdição inextensível ao estabelecimento cuja venda de produtos alimentícios constituiu a essência da sua atividade comercial como, verbi gratia, os bares e restaurantes.*

*6. O juiz, na aplicação da lei, deve aferir as finalidades da norma, por isso que, in casu, revela-se manifesta a prática abusiva.*

7. *A aferição do ferimento à regra do art. 170, da CF é interdita ao STJ, porquanto a sua competência cinge-se ao plano infraconstitucional.*

8. *Inexiste ofensa ao art. 535 do CPC, quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.*

9. *Recurso especial improvido.*

*(REsp 744.602/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01.03.2007, DJ 15.03.2007 p. 264, REPDJ 22.03.2007 p. 286)*

Isto posto, a venda casada fere a liberdade de escolha do consumidor que se vê obrigado a consumir um produto ou serviço contra a sua vontade. O caminhoneiro, no caso, é impedido de contratar serviços e adquirir produtos de outros estabelecimentos que não aqueles conveniados, os quais, geralmente, cobram maiores preços e adotam práticas abusivas como o condicionamento do fornecimento do produto a limites quantitativos, o que é expressamente proibido segundo o art. 39, I do CDC e repudiado pela jurisprudência:

*Direitos do consumidor. Aquisição de café em supermercado. Limitação quantitativa. Publicidade com efeito, na medida em que a regra geral, disposta no art. 39, I, do citado diploma legal, veda ao fornecedor condicionar a venda de produtos a limites dessa natureza, salvo justa causa, quando houver exceção a*

norma, deve o público ser devidamente alertado, sob pena da propaganda ser considerada enganosa por omissão. Todavia, não há como se vislumbrar a ocorrência de danos morais na situação em exame. Na verdade, as diversas providências tomadas pelo demandante, como o comparecimento a delegacia e o ingresso no judiciário, são as habitualmente utilizadas por aqueles que possuem um direito violado, as quais, embora reconhecidamente desagradáveis, não podem ser consideradas, por si só, como geradoras de danos morais, sob pena da banalização do instituto ora telado. Verba honorária. Afora a redefinição do decaimento de cada litigante, foi fixada em excesso (15

MODESTO CARVALHOSA

*Advogado*

*urhs), considerada a singeleza da causa, envolvendo relação de consumo, que, a rigor, não permitiria a intervenção de terceiros (art. 88, do cdc). Denúnciação da lide. Indevida condenação da denunciada Itaú Seguradora, relativamente ao IBR Brasil Resseguros S/A, que foi citado na condição de litisconsorte necessário, por expressa disposição de lei. Ônus sucumbencial que deve ser atribuído ao supermercado, relativamente a ambos os partícipes do pólo passivo da denúncia. Apelação parcialmente provida. Voto vencido. (Apelação Cível Nº 70000966085, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Alberto Schreiner Pestana, Julgado em 04/06/2002)*

## **VII. Restrição Territorial e Liberdade de Escolha do Consumidor**

A transportadora pode, a seu único e exclusivo critério, firmar parceria com quantos postos entender, numa região pré-determinada. Entretanto, há uma distância mínima exigida pelos postos combustíveis, como reiterado, que deve ser observada pela transportadora, sob pena daqueles não firmarem o convênio.

Dentro de uma mesma região, portanto, a opção do caminhoneiro quanto à utilização de um ou outro posto fica reduzida, na medida em que só pode utilizar sua carta-frete em postos que, geralmente, não estão próximos um do outro, o que significa que sua liberdade de escolha é praticamente nula.

Não restam dúvidas, contudo, de que, em uma economia de mercado, a situação dos consumidores restará tanto mais débil quanto maiores forem os atropelos

ao quadro geral de funcionamento das regras de concorrência. Estas constituem, portanto, uma forma indireta de proteção. O nível dos preços, a variedade dos produtos, a sua qualidade, as condições de fornecimento são tendencialmente melhores, sempre que, do lado dos agentes fornecedores, exista um número elevado, ou pelo menos razoável, de empresas que entre si disputem a clientela.<sup>11</sup>

No caso em questão, não há esse número razoável de agentes revendedores de combustível. Dentro de uma determinada região, há apenas um posto conveniado, o que anula a possibilidade de escolha por parte do consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor, a respeito, consagra, como um direito essencial do consumidor, a liberdade de escolha entre os fornecedores, ao lado da sagrada igualdade nas contratações, consoante se vê em seu art. 6º, II.

---

<sup>11</sup> Almeida, Carlos Ferreira de. *Os direitos do consumidor*. Coimbra. 1982. p. 72

Desta sorte, o posto de gasolina, como representação objetiva do instituto jurídico da revenda de combustíveis expressado quer na CF – art. 238 – quer na Lei 9.478/97, art. 6º, XI – tem uma função claramente determinada pela ordem jurídica.

A função do posto de gasolina corresponde ao instrumento de acesso do consumidor aos combustíveis, com vistas à garantia de fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional (cf. art. 177, § 2º, I, da CF).

Isto porque, o abastecimento nacional de combustíveis tem como princípios fundamentais proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos, conseqüentemente, promovendo também a livre concorrência, *ex vi* os objetivos fundamentais da Política Nacional de aproveitamento racional das fontes

energéticas, instituída pelo art. 1º da Lei 9.478/97, *in verbis*<sup>12</sup>:

*"Art. 1º. As políticas nacionais para aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:*

*(...)*

*III – protegerão os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;*

*(...)*

*V – garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o Território Nacional, nos termos do art. 177 da CF, de 5 de outubro de 1988;*

*(...)*

*IX – promover a livre concorrência..."*

---

<sup>12</sup> Machado, Edmar Gomes; Sayeg, Ricardo Hasson; Carvalheiro, Cláudia. *Distribuição de Combustíveis Automotivos. Pacto de exclusividade que impõe ao posto de gasolina adquirir combustíveis de determinada*

Nesse sentido, percebe-se que os postos de combustíveis, ao exigirem um distanciamento entre os postos conveniados junto às transportadoras, ferem um direito fundamental do consumidor, que é a liberdade de escolha. Ademais, não obedecem aos referidos princípios dispostos na Política Nacional de Aproveitamento Racional das Fontes Energéticas, que tem por objetivo primordial a proteção do consumidor no que diz respeito ao preço, qualidade e oferta dos produtos. Afinal, a demarcação de território ocorrida em decorrência da celebração do convênio resulta numa diminuição da concorrência entre os postos, o que afeta diretamente os preços, a qualidade do produto e o seu nível de oferta aos consumidores.

### **VIII. Conclusão**

Do ponto de vista concorrencial, a utilização da carta-frete prejudica a concorrência em três mercados: (i) o mercado de transporte de cargas, (ii) o mercado de revenda de combustíveis e (iii) o mercado de

meios de pagamento eletrônicos cujos agentes se encontram impedidos de entrarem livremente, devido a uma série de práticas nocivas por parte das transportadoras, as quais fazem as vezes de um sistema de pagamento, impondo um sistema de remuneração com efeitos claramente anticoncorrenciais.

Abordou-se várias práticas ilícitas decorrentes da utilização do modelo da carta-frete, como a questão da venda casada, a questão da divisão de territórios, o abuso de poder econômico, dentre outros. A realidade demonstra que os caminhoneiros representam um pólo extremamente frágil de uma relação marcada pela dependência econômica que acaba por sujeitá-lo a uma série de arbitrariedades por parte da empresa transportadora. Muitas dessas condutas, conforme visto, têm o potencial de se enquadrar nas hipóteses previstas pela Lei 8.884/94.

Todavia, a adoção do sistema da carta-frete também tem sérias conseqüências que violam

potencialmente diversos dispositivos do CDC. É possível contestar o funcionamento desse modelo com base nas regras relativas à proteção do consumidor ao se considerar o caminhoneiro como destinatário final dos serviços de pagamento através da carta-frete fornecida pelas transportadoras.

Ademais, a carta-frete presumivelmente, não atende às condições de prestabilidade, pois o caminhoneiro acaba tendo um gasto maior do que aquele que teria com a utilização de qualquer outro meio de pagamento, o que revela um vício de qualidade do serviço.

Por fim, a ausência de regras claras sobre o funcionamento e a utilização do sistema, em tese, viola o dever de transparência do fornecedor conforme prevê o CDC. Ademais, a imposição do uso da carta-frete juntamente com a regra da exclusividade (o caminhoneiro só pode freqüentar determinados postos pré-estabelecidos pela

MODESTO CARVALHOSA

*Advogado*

transportadora) caracteriza venda casada, que também é vedada pelo Código em questão.

São Paulo, 30 de novembro de 2007



MODESTO CARVALHOSA

OAB/SP n. 10.974

PARECER JURÍDICO  
PROFESSOR IVES GANDRA

**A NÃO-INSERÇÃO DA “CARTA-FRETE”**  
**NO ORDENAMENTO JURÍDICO**  
**NACIONAL - MACULAÇÕES À**  
**CONSTITUIÇÃO E À LEGISLAÇÃO INFRA-**  
**CONSTITUCIONAL QUE PODE**  
**PROVOCAR -- PARECER.**

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**  
Professor Emérito da Universidade Mackenzie,  
em cuja Faculdade de Direito foi Titular de  
Direito Económico e Constitucional

**CONSULTA**

Formula-me, o eminente advogado Carlos Eduardo de O. Marques, em nome da **UNIÃO NACIONAL DOS CAMINHONEIROS,** a seguinte consulta:

“CARTA FRETE

*Vimos pela presente, expor abaixo algumas considerações acerca do tema Carta-Frete, a fim de esclarecer aspectos que entendemos relevantes desse tipo de documento e as suas influências dentro da relação das Transportadoras (empresas de transporte rodoviário), Embarcadores (proprietários das cargas que contratam diretamente o transportador autônomo) e Caminhoneiros (transportadores rodoviários autônomos), bem como todos os demais envolvidos nessa relação negocial.*

*Pretende-se através deste trabalho, apresentar uma sucinta explanação acerca da Carta-Frete, sua formalização e objetivos, com escopo de esclarecermos algumas questões sobre o tema.*

1. DA CARTA-FRETE

1.1. HISTÓRICO E INTRODUÇÃO

*Antes de adentrarmos as demais questões consignadas em seguida, entendemos oportuno tecer algumas observações acerca desse tipo de documento utilizado como meio de pagamento de um contrato de*

***prestação de serviços de transporte formalizado entre Transportadoras/Embarcadores e Caminhoneiros***

***O modelo de Carta-Frete utilizado atualmente, pode ser resumido como um documento que se presta como meio de pagamento de despesas de viagens e frete ao Caminhoneiro e funciona dessa mesma maneira, há cerca de 50 anos no Brasil.***

***Essa é uma prática usual e corriqueira mantida entre as Transportadoras/Embarcadores e os Caminhoneiros que estas contratam, o que possibilita o pagamento de fretes sem a utilização de papel moeda, e conseqüentemente, em tese, a incursão no disposto pelo artigo 292 do Código Penal, abaixo transcrito:***

***“DOS CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA***

***(...)***

***Emissão de título ao portador sem permissão legal***  
***Art. 292. Emitir, sem permissão legal, nota, bilhete, ficha, vale ou título que contenha promessa de pagamento em dinheiro ao portador ou a que falte indicação do nome da pessoa a quem deve ser pago:***

***Pena: detenção, de um a seis meses, ou multa.***

(...)"

**A carta-frete é um documento expedido pelo Embarcador e/ou Transportador em favor do Caminhoneiro, por intermédio do qual, a título de pagamento de despesas e do frete contratado, este último fica autorizado a efetuar, em postos de combustíveis previamente autorizados, sua troca por diesel, produtos e até mesmo por dinheiro propriamente dito. Devemos observar que o Posto de Combustível nesse momento, foge às suas atividades autorizadas por lei e previstas em seu contrato social, uma vez que passa a agir como instituição financeira e/ou empresa de "factoring", haja visto que passa a efetuar a troca de título, com o agravante de não ser o mesmo previsto legalmente.**

**Efetuada essa troca pelo carreteiro nesses postos conveniados, estes últimos passam a ser credores da Transportadora e/ou Embarcador do valor consignado no documento, montante esse que é pago pelo devedor, de acordo com o que tiver sido estabelecido entre o Posto de Combustível e a Transportadora e/ou Embarcador. Normalmente esses acordos são feitos semanal ou mensalmente.**

**Uma prática que também ocorre freqüentemente, é a cobrança de ágio pelos postos de combustível, sobre produtos consumidos pelos Caminhoneiros (combustível, óleo, lona, pneus etc.), sendo certo que, para a troca da Carta Frete por dinheiro em espécie, a mesma só é feita mediante consumo em valor considerável. Neste ponto podemos observar clara infração ao Código de Defesa do Consumidor, sendo uma afronta à legislação vigente a exigência feita pelos postos de combustíveis, quanto ao consumo mínimo e ainda a obrigatoriedade de aquisição de outros produtos para o desconto da carta frete, o que configura prática abusiva consoante os termos dos incisos I, V e X, do artigo 39 do CDC:**

**Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:**

**I – condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;**

**V – exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;**

**X – elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços;**

*Para a natureza jurídica destes contratos, bem como para referido convênio firmado entre as Transportadoras/Embarcadores e os Postos de Combustível, é importante e relevante esclarecer que não há qualquer legislação específica quanto a essa transação.*

*O uso da Carta-Frete é corriqueiro e apenas por força do poder econômico que as empresas possuem sobre a pessoa física do Caminhoneiro, lastreada apenas nos costumes tácitos praticados e desenvolvidos ao longo do tempo, uma vez que inexistente qualquer conceito jurídico específico sobre essa prática, tampouco normas e dispositivos de âmbito geral inseridos no ordenamento jurídico brasileiro.*

### 1.2. EFEITOS PRÁTICOS DA CARTA-FRETE

*O atual sistema em vigor concernente a Carta-Frete, além de representar para o Caminhoneiro custos extraordinários, como já foi dito acima, face os locais indicados para descontos dessas ordens de crédito sempre impõem custos elevados, este sistema também prejudica o trabalho do motorista. Essa condição imposta ao Caminhoneiro, obriga-o a utilizar uma rede conveniada estabelecida pelo seu*

*contratante, compelindo-o, a efetuar paradas, mesmo que desnecessárias ou até mesmo inseguras, em postos pré-selecionados somente com o intuito de efetuar os descontos da Carta-Frete recebida.*

*É certo ainda, que através desse sistema totalmente informal, o Caminhoneiro, fica à margem do sistema bancário nacional prejudicando a obtenção de financiamento imobiliário e/ou de veículo, o que lhe possibilitaria efetuar a troca de seu caminhão, e até mesmo uma melhor integração social.*

*A utilização da Carta-Frete reduz também a possibilidade do Caminhoneiro de escolher qual o melhor e mais adequado local para as suas paradas, e ainda o impossibilita de negociar melhores preços com estes estabelecimentos, na medida em que todos esses acordos e ajustes foram feitos à sua revelia, pela Transportadora ou Embarcador com o estabelecimento comercial (posto de combustível).*

*Deve ser verificado também, que por ser a Carta-Frete um documento sem legislação específica aplicável e, portanto, sem regras claras quanto a sua confecção, registro, controle, etc., isso conseqüentemente coloca este sistema de pagamento totalmente fora do alcance do controle e de uma eventual análise ou fiscalização por parte dos poderes públicos.*

### 1.3. ASPECTOS TRIBUTÁRIOS

*Como dito acima, tendo em vista que a Carta-Frete não se trata de um documento oficial, que necessite registro ou sobre o qual o estado tenha o controle quanto a sua emissão, valores envolvidos, etc., toda a transação feita não é passível de um controle fiscal, facilitando o exercício de pagamentos por fora ("caixa 2"), propiciando a sonegação de encargos sociais e impostos que certamente incidiriam sobre essas operações.*

*Ressalte-se, entretanto, que diversas Transportadoras ou Embarcadores realizam contrato de prestação de serviços, fazendo as retenções legais, e emitindo cheques aos Caminhoneiros, ou seja, dentro do procedimento legal*

*Assim, é fato que, com a utilização da Carta-Frete, grande parte desse tipo de transações é perpetrada com a evasão de impostos, que não são recolhidos aos cofres públicos como seria de se esperar. Vale lembrar que oficialmente o governo brasileiro apresenta como movimentação de frete em relação a caminhoneiros apenas R\$ 16 bilhões/ano (IBGE),*

enquanto que a "Pesquisa Truk 2002/03", realizada pela Truk Consultoria, apresenta o valor de R\$ 44 bilhões/ano, ou seja, aproximadamente R\$28 bilhões/ano deste mercado não possui controle efetivo<sup>1</sup>.

É importante frisar que esse ilícito fiscal não recai somente sobre a pessoa jurídica que emite essa referida Carta-Frete, mas também em relação ao Caminhoneiro que, ao auferir renda, deve proceder a declaração desses rendimentos e por conseqüência propiciar ao pagamento dos impostos que lhe forem devidos, de acordo com os padrões estipulados pela Receita Federal.

---

<sup>1</sup> A pesquisa Truk 2003 informa que, o Transportador Comercial Autônomo representou uma movimentação de frete em 2002 da ordem de R\$ 26,765 bilhões/ano. Se aplicarmos o percentual de crescimento do PIB de 2002 a 2007, apresentado pelo IBGE, teremos um crescimento de 64,6%, estimando-se, assim em 2007, R\$ 44,055 bilhões ano. Já os dados oficiais do IBGE em 2005 apontam que o Transporte Rodoviário de Cargas movimentaram em frete R\$ 31,9 bilhões ano, e considerando que os autônomos representam 44,76% desse movimento, teremos em 2005 R\$14,28 bilhões ano, os quais atualizados para 2007 de acordo com o crescimento do PIB( IBGE) no período termos R\$ 16,17 bilhões/ano

**No caso em tela e considerando que a emissão da Carta-Frete é feita sem qualquer controle ou formalidade legal, ficam tanto o Embarcador/Transportadora quanto o Caminhoneiro, sem qualquer obrigação mediante a não utilização de um documento fiscal-legal suficientemente hábil para efetuar os recolhimentos de encargos sociais e impostos que lhe couberem .**

Há que se notar que o Caminhoneiro está obrigado a efetuar o recolhimento ao INSS, tendo como base para o cálculo da contribuição previdenciária o salário-de-contribuição, observados os limites mínimo (salário mínimo) e máximo (valor definido pelo Ministério da Previdência Social). (art. 74 Instrução Normativa INSS n° 100/2003).

Portanto, em conformidade com o §2° do art. 75 da Instrução Normativa INSS n° 100/2003, o salário-de-contribuição do condutor autônomo de veículo rodoviário, do auxiliar de condutor autônomo, bem como do cooperado filiado à cooperativa de transportadores autônomos, deve corresponder a 20% do valor bruto auferido pelo frete, carreto e/ou transporte por efetivado. Não se admite nesse caso a dedução de qualquer valor relativo a dispêndios com combustível e manutenção de

*veículo, ainda que figure discriminada no documento a parcela a este título.*

*Dessa forma, sobre a base de cálculo acima mencionada, deverá ser retido do transportador autônomo 11% a título de INSS e ainda, 2,5% a título de SEST (1,5%) e também SENAT (1,0%).*

*Mas não é só isso. Os rendimentos pagos por pessoas jurídicas a pessoas físicas pela prestação de serviços de transporte, em veículo próprio, locado ou adquirido com reserva de domínio ou alienação fiduciária, são passível de recolhimento de imposto de renda a ser retido na fonte, o qual será calculado com base na tabela progressiva e incidirá sobre 40% (quarenta por cento) do rendimento bruto auferido, decorrente do transporte de carga. (art. 629 do RIR/99).*

*Temos também, que a empresa contratante de caminhoneiros deverá prestar informações à previdência na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do tempo de Serviço e Informações a Previdência Social (GFIP) até o dia 07 (sete) do mês imediatamente subsequente ao que a remuneração foi paga, juntamente às informações a seu cargo.*

## 2. CONCLUSÃO

*Consoante o exposto acima, por nossa pesquisa inicial, recomendamos o desenvolvimento de um estudo que tenha por finalidade verificar as reais extensões e prejuízos causados pela Carta-Frete como meio de pagamento, nos moldes aqui apresentados, uma vez que as verificações aqui realizadas merecem aprofundamento.*

*O estudo em questão deve abranger os aspectos legais e sociais, da utilização deste meio de pagamento denominado Carta-Frete.*

*Obs.: Conforme o mencionado acima, em nosso trabalho verificamos que diversas empresas (Embarcadores e Transportadoras) realizam contratos formais com os Caminhoneiros, ou carreteiros autônomos (prestação de serviços), emitindo cheques bancários para pagamentos de despesas, os quais também são objetos de troca em postos de combustíveis pré-determinados. Com certeza os valores de R\$ 15 bilhões/ano (IBGE) advém desses contratos formais.*

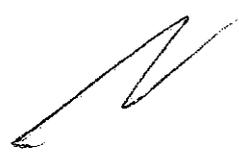
Quesitos:

1) *A utilização de um meio de pagamento eletrônico, facilita o controle das operações de pagamento de frete?*

2) *O meio de pagamento eletrônico de frete tem como vantagem para o caminhoneiro a livre escolha do posto de combustível em que efetuará seus gastos e despesas?*

3) *O posto de combustível quando efetua desconto de carta frete com frequência e habitualidade pratica ato incompatível com seu objeto social, agindo como uma “factoring”?*

4) *A parte que arca com os custos da operação da troca da carta frete, considerando taxas e descontos praticados, é a parte hiposuficiente - que é o próprio caminhoneiro?*



5) *Pode existir a responsabilidade da distribuidora cuja bandeira o posto de combustível detém a representação, em face de todas as irregularidades de troca da carta frete? Se não houver responsabilidade civil e/ou criminal existe uma responsabilidade social?*

**RESPOSTA**

Um primeiro esclarecimento se faz necessário: sobre questões relacionadas à carta-frete, já ofertei dois pareceres analisando, em ambos, o direito ao creditamento do ICMS nos insumos das sub-contratadas (Dialética n. 25 pg. 137/146), assim como quanto aos combustíveis e insumos

nas operações de transporte, em idênticas operações (Dialética n. 151, no prelo) <sup>2</sup>.

No segundo estudo, entendi que o controle eletrônico é essencial para que o direito ao creditamento se dê, exatamente pelos motivos claramente expostos pelo eminente advogado consultante, de transparência nas operações <sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> No primeiro parecer, já admitia a dificuldade de controle da carta-frete, que levou o governo de Minas Gerais proibir o aproveitamento de crédito de ICMS (RICMS-MG/96, arts. 3º, incisos I e II, 86 e 222, incisos VII e VIII), tendo escrito: "A técnica de apuração periódica de imposto sobre imposto, pressupõe o ciclo circulatório em que aqueles que geram a operação final gozam de um direito constitucional de se compensar dos impostos incidentes nas operações anteriores, não podendo dele serem privados por exclusiva técnica de controle documental em que os obstáculos criados pelo Fisco implicam tornar cumulativo o ICMS incidente sobre a totalidade do contrato, visto que, tanto o ICMS devido pelo sub-contratado como aquele devido pelo contratante se somam sem qualquer possibilidade de compensação" (Revista Dialética de Direito Tributário, n. 25, outubro/1997, p. 145).

<sup>3</sup> Escrevi, em apoio ao controle eletrônico: "Como se percebe da pormenorização das operações, trata-se de modalidade sofisticada de otimização dos serviços de transporte, através da sub-contratação de empresas ou de motoristas individuais.

A responsabilidade quanto ao ICMS, entretanto, na prestação de serviços contratada pelas clientes da

Embora, cuidando, ambos os estudos, exclusivamente do creditamento do ICMS, firmei posição - embora de forma perfunctória - de que embora a sistemática de carta-frete dificulte o creditamento do imposto estadual pela falta de controles eletrônicos e de transparência necessária - tal creditamento não seria impossível. No segundo parecer, afirmei que a transparência dos sistemas eletrônicos possibilita chegar a números e dados operacionais impossíveis de se obter pelo sistema "ajurídico", adotado na Carta-Frete. Em outras palavras, a Carta-Frete dificulta o gozo de um direito que os sistemas eletrônicos facilitariam <sup>4</sup>.

---

*consulente é inteiramente destas, assim como o pagamento dos insumos tributados utilizados por seus sub-contratados" (Revista Dialética de Direito Tributário, n. 151, abril/2008, no prelo).*

<sup>4</sup> *Sobre o direito de creditamento do ICMS, também Misabel Derzi e Sacha Calmon asseguram-no para a espécie: "Na Constituição de 1988, entretanto, um único ponto contrasta com a uniformidade de tratamento dado ao princípio da não-cumulatividade, no IPI e no ICMS. É que o art. 155, § 2º, II, estabelece regra de exceção ao princípio da não-cumulatividade, aplicável tão somente ao ICMS, a saber:*

O segundo aspecto a ser mencionado, é, justamente, que a Carta-Frete é um instrumento "ajurídico", ou seja, sem conformação no direito pátrio, não preenchendo o número de requisitos legais para encampar a série de operações a que se refere a consulente <sup>5</sup>.

---

*"Art. 155, § 2º, II. A isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação: a) não implicará crédito para compensação com montante devido nas operações ou prestações seguintes; b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores".*

*A exceção apontada –em relação ao ICMS– veio para afastar jurisprudência do STF, correta e adequada, porém contrária aos interesses arrecadatários dos Estados-Membros, que concedia crédito em relação às operações isentas ou imunes. Além disso, e isso é o que mais importa, a exceção constitucionalmente admitida não se aplica ao caso da **Consulente**, uma vez que não estamos diante de isenção ou não-incidência. Ao contrário, a legislação mineira (art. 85 do RICMS) determina a **responsabilidade da empresa de transporte** "pelo imposto devido na prestação anterior ou posterior realizada por terceiro sob a forma de afretamento ou subcontratação" (p. 13 de parecer em meu poder).*

<sup>5</sup> *A matéria quanto a Minas Gerais foi superada. Leia-se a seguinte resposta à consulta de contribuinte n. 027/2002 da Consultoria Tributária da Secretaria da Fazenda de Minas Gerais: "PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE – A legislação mineira, amparada na norma advinda da Constituição Federal e reproduzida no artigo 28, da Lei n° 6.763/75 (artigo 62, Parte Geral do RICMS/96), consoante o*

Nada obstante sua utilização, há longos anos, trata-se de meio de pagamento de despesas de viagens e frete ao caminhoneiro, que, à falta de uma regulação fiscal, comercial e econômica, acaba por propiciar sonegação fiscal. Enseja, ainda, um regime de semi-escravidão, aprisionando o caminhoneiro a seu emitente. Deflagra a concorrência ilegal em relação a outros sistemas eletrônicos de remuneração previstos para estas operações de transporte na legislação, e que possibilitam o fácil controle pelo Fisco, órgãos de proteção ao consumo e de prevenção ao abuso do poder econômico. Por fim, atenta contra o próprio bem estar social do caminhoneiro.

---

*princípio da não-cumulatividade do imposto, assegura o crédito do ICMS sobre a prestação do serviço de transporte ao tomador do serviço (inciso I artigo 66; Parte Geral do RICMS/96). **Assim, o contribuinte terá direito ao crédito relativo às prestações de serviço de transporte caso figure como tomador do serviço e desde que tal serviço esteja vinculado a operações tributadas pelo imposto, conforme dispõe o inciso I do artigo 66 c/c o inciso IV do artigo 71, todos da Parte Geral do RICMS/96** (grifos meus).*

Do ponto de vista tributário, não se trata de documento com registro fiscal, não havendo qualquer espécie de controle em sua emissão ou sobre valores envolvidos, o que pode ensejar a utilização de “Caixa 2”, sonegação de encargos sociais e impostos eventualmente incidíveis sobre tais operações.

É de se notar que, enquanto, para o IBGE, a movimentação de frete, para o período 2002/3, foi de 14 bilhões/ano, a “Pesquisa Tributo”, realizada pela Truk Consultoria, informa valores de 26 bilhões!!!<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> A pesquisa Truk 2003 informa que, o Transportador Comercial Autônomo representou uma movimentação de frete em 2002 da ordem de R\$ 26,765 bilhões/ano. Se aplicarmos o percentual de crescimento do PIB de 2002 a 2007, apresentado pelo IBGE, teremos um crescimento de 64,6%, estimando-se, assim em 2007, R\$ 44,055 bilhões ano. Já os dados oficiais do IBGE em 2005 apontam que o Transporte Rodoviário de Cargas movimentaram em frete R\$ 31,9 bilhões ano, e considerando que os autônomos representam 44,76% desse movimento, teremos em 2005 R\$14,28 bilhões ano, os quais atualizados para 2007 de acordo com o crescimento do PIB (IBGE) no período teremos R\$ 16,17 bilhões/ano.

É possível que o diferencial de 12 bilhões seja quase todo decorrente da utilização da “Carta-Frete”, visto que os sistemas eletrônicos em uso, todos eles permitem rigoroso controle fiscal, já que formalizados através de registros específicos, permitindo, como acentuei nos mencionados pareceres, o crédito de ICMS de combustíveis e de outros insumos, pelas empresas que utilizam tais sistemas, distintos da “Carta-Frete papel”<sup>7</sup>.

Encargos sociais e tributários podem ser sonegados, não só na falta de informações ao Fisco, que a Carta-Frete propicia, com a conseqüente evasão de tributos, mas,

---

<sup>7</sup> À evidência, refiro-me aos insumos diretamente vinculados à operação, visto que seu conceito é amplo. Leia-se em Maria Helena Diniz: “INSUMO. Economia política. 1. Despesas e investimentos que contribuem para um resultado, ou para obtenção de uma mercadoria ou produto até o consumo final. 2. É tudo aquilo que entra (in put), em contraposição ao produto (out put), que é o que sai. 3. Trata-se da combinação de fatos de produção, diretos (matéria-prima) e indiretos (mão-de-obra, energia, tributos), que entram na elaboração de certa quantidade de bens ou serviços (Antônio Geraldo da Cunha e Othon Sidou)” (Dicionário Jurídico, vol. 2, Ed. Saraiva, 1998, p. 870).

principalmente, pelo comportamento do próprio caminhoneiro, que, ao receber uma Carta-Frete, é obrigado, não poucas vezes, a desagiá-la, para conseguir recursos em dinheiro, trocando-a por valores inferiores ao valor de face. Tais operações implicam as seguintes distorções: se declarar ao Fisco o valor da carta-frete, e não o que, efetivamente, recebeu em virtude do deságio, estará pagando a mais do que deve, a título de tributo; já se não declarar, ficará provavelmente à margem de qualquer ação fiscal, em face das limitações remuneratórias em virtude do deságio, que vilipendia o preço dos serviços que presta. <sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Coordenei livro sobre "Evasão Fiscal" editado pela Editora Resenha Tributária (Caderno de Pesquisas Tributárias, vol. 13, São Paulo, 1988) e escrito pelos seguintes tributaristas: Gilberto de Ulhôa Canto, Ives Gandra da Silva Martins, Ricardo Mariz de Oliveira, Vittorio Cassone, Waldir Silveira de Mello, Angela Maria da Motta Pacheco, Aurélio Pitanga Seixas Filho, Carlos Celso Orcesi da Costa, Carlos Valder do Nascimento, Gerd Rothmann, Edvaldo Brito, Hugo de Brito Machado, João Caio Goulart Penteado, José Eduardo Soares de Melo, Plínio José Marafon, Piero Villani e Ylves José de Miranda Guimarães. O caso, apesar da omissão de receita, configuraria também evasão.

Os 14 bilhões de reais gerados no período 2002/7, certamente, pela manutenção do frete por sistemas eletrônicos controláveis pela Receita Federal e Erários do Estado e Município, geram tributos, enquanto os 12 bilhões - na sua maioria decorrentes de Carta-Frete e sem qualquer referencial nas informações a serem levadas ao Fisco ficam provavelmente fora de tributação, com inequívocas perdas para os Erários, sobre terem gerado, pela concorrência desleal, descompetitividade <sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> O artigo 146-A da C.F. está assim redigido: "Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)". Embora não regulamentado ainda, objetiva o dispositivo impedir que, através de soluções tributárias artificiais gerasse descompetitividade na livre concorrência assegurada pelo inciso IV do art. 170 assim redigido: "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: .... IV - livre concorrência; ...". Ora, nada gera maior descompetitividade do que a sonegação não controlada pelo Fisco.

Ora, se o documento é emitido sem qualquer controle ou formalidade legal, os eventuais riscos tributários decorrentes do não recolhimento, à falta de controle fiscal ou formalidade legal, não dizem respeito, portanto, ao transportador/embarcador, mas ao próprio caminhoneiro, visto que está obrigado ao recolhimento da contribuição previdenciária ao INSS (IN INSS 100/2003), vinculada ao limite mínimo e o máximo, que, pelo § 3º do art. 75 da INSS 100/2003, é de 20% do valor bruto auferido pelo frete, carregamento ou transporte efetivo. Isso vale, também, para o condutor autônomo, ou auxiliar ou cooperado, se estiver filiado a uma cooperativa de transporte <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Transcrevo o § 3º do art. 75 da Instrução Normativa INSS 100/2003: “§ 3º O percentual de vinte por cento referido no § 2º, foi fixado pela Portaria/MPAS nº 1.135, de 5 de abril de 2001, sendo aplicado para fatos geradores ocorridos desde 5 de julho de 2001, aplicando-se até 4 de julho de 2001, o percentual de onze vírgula setenta e um por cento”.

Em outras palavras, se declarar o valor da Carta-frete - sem levar em conta os deságios a que tem de se submeter, para a obtenção de recursos - o caminhoneiro estará pagando mais do que deveria; e se, à falta de controle do documento, decidir não declarar, dificilmente o Fisco chegará até ele.

É importante relevar que, como a contribuição incide sobre o valor bruto, sem qualquer redução dos dispêndios com combustível, conservação do veículo, a sua sistemática, de rigor, deveria ser modificada, pois, da receita bruta do caminhoneiro, só uma parte lhe pertence, o que vale dizer, que a contribuição previdenciária acaba incidindo indevidamente sobre a receita própria do caminhoneiro e a receita de terceiros, como se dele fossem.

Neste ponto, a instrução normativa parece-me ferir o direito do contribuinte de, nestas hipóteses, só ser tributado sobre a receita real,

efetiva e própria. “De lege ferenda”, por uma questão de justiça tributária, há necessidade de se alterar tal sistemática. O sistema não se assemelha ao regime de incidência do imposto de renda sobre a receita bruta (lucro presumido), pois, neste sistema, a escolha de tributação pelo lucro presumido é opção do contribuinte, enquanto no sistema do INSS, o contribuinte não tem escolha, sendo obrigado a recolher sobre sua receita e a de terceiros.

Em outras palavras, sobre a base de cálculo mencionada, o transportador que se utiliza de meios eletrônicos que facilitam a atividade de fiscalização exercitada pela Receita, **há um recolhimento na fonte de 11%** a título de contribuição previdenciária, 2,5% a título de SEST e 1% a título de SENAT. O sistema eletrônico permite, pois, a fiscalização, que o “sistema” de “carta-frete” não permite.

O caminhoneiro ainda é obrigado a pagar o imposto proporcional, sobre uma base de cálculo de 40%, conforme determina o artigo 629 do RIR, hipótese também de difícil controle e fiscalização, no caso de utilização da "Carta-Frete" <sup>11</sup>.

Ora, tais elementos, levantados na consulta demonstram, à evidência, que os transportadores pagam o que desejarem, os caminhoneiros ficam condicionados a um documento sem validade fiscal e passam a utilizá-lo como moeda, o que,

---

<sup>11</sup> O artigo 629 do RIR está assim redigido: "Art. 629. No caso de rendimentos pagos por pessoas jurídicas a pessoas físicas pela prestação de serviços de transporte, em veículo próprio, locado ou adquirido com reserva de domínio ou alienação fiduciária, o imposto na fonte previsto no art. 620 incidirá sobre (Lei N. 7.713, de 1988, art. 9º):

I - quarenta por cento do rendimento bruto, decorrente do transporte de carga; II - sessenta por cento do rendimento bruto, decorrente do transporte de passageiros.

Parágrafo único. O percentual referido no inciso I aplica-se também sobre o rendimento bruto da prestação de serviços com trator, máquina de terraplenagem, colheitadeira e assemelhados (Lei N. 7.713, de 1988, art. 9º, parágrafo único)".

também é proibido, visto que, pelo artigo 164 da C.F., apenas o Banco Central tem tal poder <sup>12</sup>.

Em resumo, a informalidade da “Carta-Frete” propicia toda a espécie de sonegação – e essa é a menos grave das acusações – de informações e pagamento de tributos, pela absoluta falta de controle por parte da fiscalização, sendo, pois, condenável a sua utilização. Para que pudesse ser adotada, deveria ser devidamente

---

<sup>12</sup> O artigo 164 da C.F. está assim redigido: “Art. 164. **A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.**”

§ 1º - É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º - O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei” (grifos meus).

regulamentada, de forma que se evitasse as infrações fiscais acima relatadas.

Mas não só por isto, a “Carta-Frete” é condenável.

Trata-se, a meu ver, forma de pagamento que fere o ordenamento jurídico do país.

Ferreira de Castro, dos grandes romancistas portugueses do século XX e que chegou a viver alguns anos no Brasil, escreveu famoso livro sobre os seringueiros do Amazonas, intitulado “A Selva”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> “**Castro** (José Maria Ferreira de) — Romancista port. (n. Ossela, Oliveira de Azeméis, 24.5.1898). Emigra para o Brasil em 1911, trabalha alguns anos num seringal da Amazônia e ensaia, os primeiros passos jornalísticos e literários, publicando *Criminoso por Ambição* (1916), *Alma Lusitana* (peça em 2 actos, 1916), *Rugas Sociais* (1917?) e sendo representado o seu entreacto *O Rapto* (1918). Regressa a Portugal em 1919, trabalha em Lisboa como profissional da Imprensa (1920-1934) funda a revista *A Hora* (1922), funda e dirige (1928-1930), em colaboração com Campos Monteiro, o magazine portuense *Civilização*” (Verbo Enciclopedia Luso-Brasileira de Cultura, Editorial Verbo, Lisboa, p. 1446).

Nele, mostrava como os seringueiros, a serviço de exploradores da colheita das seringueiras para a confecção da borracha, viviam em estado de semi-escravidão, no início do século. Não recebiam pagamento, mas valores que só lhes permitiam comprar alimentos e vestuário nos armazéns de seus empregadores, que determinavam o preço sempre escorchanto. Assim, não lhes sobrava nada. Trabalhavam apenas para comer e se vestir rusticamente, visto que os “vales” só podiam ser utilizados nos armazéns dos que os empregavam. O romance, de resto, condenava tal forma de trabalho escravo, que feria, mesmo antes da legislação trabalhista da década de 30, os mínimos direitos fundamentais do ser humano <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> “No entanto, fundado numa íntima adesão e vivência, o ímpeto que liga F. C. ao homem desamparado e à esperança num futuro melhor — em que o gênio da espécie resolverá todos os problemas, a evolução alcançará a felicidade, a revolução dos oprimidos atingirá a justiça — conseguem suplantar essas limitações, e os seus romances, escritos numa linguagem forte que procura a comunicação imediata sem curar o acabamento estilístico, **subsistem por essa compaixão pelos mortais incompletos e espeznhados**” (Verbo, obra cit. p. 1446).

Sem a dramaticidade de Ferreira de Castro, a “Carta-Frete” é uma espécie “valê amazônico”, pois só pode ser trocada em determinados estabelecimentos, não ensejando sequer a possibilidade de discussão dos preços, visto que não há a livre escolha da empresa ou do posto que ofereça melhor preço <sup>15</sup>.

É uma ordem de pagamento “ajurídica”, verdadeira moeda de troca, não emitida pelo Banco Central, a que se submete, o

---

<sup>15</sup> *Um dos instrumentos para combate à inflação, nos mercados regulados, sem excesso ou escassez de demanda, é a livre concorrência, que sabiamente, pela primeira vez um texto constitucional hospedou. Celso Bastos ensina: “A livre concorrência é indispensável para o funcionamento do sistema capitalista. Ela consiste essencialmente na existência de diversos produtores ou prestadores de serviços. É pela livre concorrência que se melhoram as condições de competitividade das empresas, forçando-as a um constante aprimoramento dos seus métodos tecnológicos, à diminuição dos seus custos, enfim, na procura constante da criação de condições mais favoráveis ao consumidor. Traduz-se portanto numa das vigas mestras do êxito da economia de mercado. O contrário da livre concorrência significa o monopólio e o oligopólio, ambas situações privilegiadoras do produtor, incompatíveis com o regime de livre concorrência” (Comentários à Constituição do Brasil, 7º volume, 2ª ed., Ed. Saraiva, 2000, p. 27).*

caminhoneiro, na busca de trabalho. Assemelha-se a uma forma de semi-escravidão, já que, aceitando essa moeda, se quiser trocar por dinheiro vivo, é obrigado a tê-la desagiada, com redução do valor de face, no estabelecimento fornecedor de combustível e de outros insumos que admitir a troca.

Parece-me, pois, que fere os direitos do cidadão, na medida em que, na busca de trabalho, num mercado competitivo, não tem o caminhoneiro força para discutir com os transportadores, que impõem a forma de pagamento, que desejam, e o sistema da “Carta-Frete” é aquele que mais interessa aos transportadores e menos ao caminhoneiro <sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> *É interessante que para efeitos de contabilização, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, em seu manual de contabilização de serviços de transportes terrestres, como custo admite a Carta-Frete, mas apenas por sistema eletrônico, estando assim indicado no início (custos 4), 4.1.01.03.02.004 Carta-frete (combustíveis repom). Em outras palavras, é esta uma das modalidades de controle eletrônico.*

Em outras palavras, é socialmente condenável, violando a Constituição, no § 4º do art. 173 da C.F., assim redigido:

*“§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”,*

sendo que cabe ao Estado coibir o abuso do poder econômico, principalmente quando o ônus recai sobre o menos favorecido, na relação negocial bipolar <sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho desta forma o comenta: *“É inequívoco que o indivíduo e a empresa podem perseguir os seus interesses pessoais, que são, na verdade, a mola que move a todos na sua ação diuturna. Entretanto, a busca do interesse pessoal não pode ser levada a extremos que conduzam a um prejuízo para o todo. O interesse pessoal pode ser defendido na medida em que o interesse coletivo não seja prejudicado.*

*Quem atua no domínio econômico sem levar em conta o interesse geral e até se prevalecendo de sua posição, para impor o interesse particular em detrimento do bem comum, abusa do poder econômico. Tal abuso, como prejudicial à comunidade, deve ser reprimido, segundo determina o preceito em exame. Este, como se verá adiante, preocupa-se especialmente com três formas de abuso do poder econômico, que enumera exemplificativamente” (Comentários*

Fere, outrossim, como bem acentuado na consulta, o disposto no art. 292 do Código Penal, assim redigido:

*“Art. 292 - Emitir, sem permissão legal, nota, bilhete, ficha, vale ou título que contenha promessa de pagamento em dinheiro ao portador ou a que falte indicação do nome da pessoa a quem deva ser pago:*

*Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa.*

*Parágrafo único - Quem recebe ou utiliza como dinheiro qualquer dos documentos referidos neste artigo incorre na pena de detenção, de quinze dias a três meses, ou multa”<sup>18</sup>.*

---

à Constituição Brasileira de 1988, vol. 2, Ed. Saraiva, 1999, p. 180/1).

<sup>18</sup> Paulo José da Costa Jr. lembra que: “1. Conceito - O crime do art. 292 constitui peculiaridade do direito brasileiro. A incriminação não constava do Código do Império, nem do da República. Surgiu com o Decreto n. 117-A, de 15 de setembro de 1893, reproduzida pelo art. 404 da Consolidação das Leis Penais.

Se a presente figura, escreveu Teodolindo Castiglione, “só existe na legislação brasileira, é porque as condições

Não se trata da emissão de uma nota promissória ou letra de câmbio, cuja legalidade está

---

*peculiares ao ambiente brasileiro a tomaram, não de hoje, possível e, em linhas gerais, necessária”.*

*Encontra-se “seu fundamento no propósito de impedir que títulos ao portador concorram com a moeda, perturbando-lhe a circulação normal e ofendendo, como se fossem moedas, a fé pública”.*

#### *2. Objetividade jurídica*

*É a fé pública, considerada como a vislumbramos nas considerações feitas no início deste Título X, visando a norma a impedir que os títulos concorram com a moeda.*

#### *3. Sujeitos*

*Sujeito ativo é aquele que emite o título ao portador, sem permissão legal. A emissão compreende dois atos: subscrever e depois emitir. Via de regra, aquele que subscreve, preenchendo os dizeres do título, é quem o emite. Poderão ser pessoas diversas, entretanto: uma a subscrever, outra a emitir propriamente. Responderão ambos pelo crime, se cientes de que a conduta se fazia sem permissão legal. Se um deles tivesse todavia intenção de conservar o título, guardando-o sem introduzi-lo na circulação, somente o outro responderá pelo crime.*

*Sujeito passivo é a coletividade em geral e a pessoa diretamente prejudicada com a emissão irregular.*

#### *4. Conduta*

*A conduta central do crime, como vimos, consiste em emitir o título ao portador.*

*“Na tradição do nosso Direito, emissão significa circulação” .  
Necessária a circulação para que possa o título fazer concorrência à moeda circulante. Formar o título, emití-lo, sem colocá-lo em circulação, não passa de ato preparatório do delito” (Comentários ao Código Penal, Parte Especial, vol. 3, Ed. Saraiva, 1990, p. 353/4).*

conformada em convenções internacionais e na legislação interna. Trata-se de emissão de um documento sem qualquer perfil jurídico previsto no ordenamento positivo do país, ou seja, sem permissão legal.

A mim me parece, à luz do dispositivo mencionado e da doutrina a respeito, que há ferimento à ordem jurídica, com tipificação penal.

O aspecto mais interessante da matéria é que, nos mais modernos dicionários e enciclopédia de direito pátrio (Saraiva ou de Maria Helena Diniz), não há qualquer referência a este “documento”, desperfilada que é a Carta-Frete <sup>19</sup>.

E, como relatado na consulta, há também, nos estabelecimentos em que a Carta-Frete pode ser trocada por bens, um **sobrepreço** contra o qual não pode a outra parte insurgir-se, com maculação do artigo 39, nos seus incisos I, V e X

---

<sup>19</sup> *Enciclopedia Saraiva de Direito, 80 volumes, Ed. Saraiva e Dicionário Jurídico, 4 volumes, Ed. Saraiva.*

do Código de Defesa do Consumidor, assim redigidos:

*Art. 39 — É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços dentre outras práticas abusivas:*

*I — condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;*

*....*

*V — exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;*

*....*

*X — elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços”;*

conforme relatado na consulta <sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Embora a relação não seja rigorosamente uma relação de consumo, o princípio de proteger a parte mais fraca da relação econômica insere-se na adoção das normas diretrizes para restabelecimento do equilíbrio, uma adaptação do “princípio da diferença” exposta por John Rawls sobre o qual escrevi: “O filósofo John Rawls (“Justiça e Democracia”) para justificar sua teoria da justiça, lastreada na equidade e liberdade, faz menção ao “princípio da diferença” como inerente à própria natureza humana. Segundo seu pensamento, todos os países que buscam

De rigor, a “Carta-Frete”, com todos os inconvenientes tributários, sociais, econômicos, jurídicos e penais é um documento que, de forma distante, assemelhar-se-ia a uma operação de “factoring”, que tem, todavia, regulamentação jurídica no mundo inteiro, e cuja natureza é, de

---

*perflar uma sociedade regida pelo maior nível de satisfação terão que aceitar que, em condições diversas, alguns se beneficiem mais do que outros, na distribuição dos bens assegurados pela ordem jurídica daquele grupo.*

*Para quem defende a equidade como base de uma teoria da justiça, alimentada pela liberdade à luz de uma estrutura básica, que permite, sob o véu da ignorância de grande parte dos parceiros, consolidar uma ordem pragmática, o mais possível próxima de uma ordem social justa, à evidência, o princípio da diferença é o reconhecimento de que nem mesmo a ordem jurídica pode equiparar as desigualdades. Os homens são diferentes, em suas aptidões, inteligência, qualidades naturais, cabendo, pois, ao Direito reduzir o nível dessa desigualdade, oferecendo oportunidades a todos, sem prejudicar as potencialidades próprias, inerentes a cada indivíduo.*

*Hospeda, Rawls, o pensamento socrático, manifestado no diálogo Gorgias, ao rebater Cálices. Sustentava, Cálices, que a função da lei é fortalecer os fracos para conviver com os fortes, com o que altera a natureza das coisas. Segundo essa ótica, a lei deve dar ao forte o amplo e ilimitado direito à sua fortaleza e ao fraco, o ilimitado direito à sua fraqueza, sendo, de rigor, rigorosamente desnecessária. À evidência, Sócrates rebatia” (Revista Santos Arte e Cultura, ano II, vol. 7, bimestral, Janeiro de 2008, p. 7).*

rigor, a aquisição do faturamento futuro de uma empresa, por preço pré-determinado.

Quando presidi, por anos, o Tribunal de Ética da Associação Nacional de "factoring", que controla e fiscaliza a atuação de empresas desse setor, não poucas vezes, condenamos (os meus pares e eu) aquelas empresas que descaracterizavam as verdadeiras operações do sistema de alavancagem dos médios e pequenos empreendimentos, utilizando-se da denominação formal de "factoring" para operações de mera agiotagem ou de emissão de moeda paralela, ou, ainda, de singelas operações financeiras, à margem do Banco Central <sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> *Escrevi no prefácio para o excelente livro de Luiz Lemos Leite "factoring" no Brasil" o que se segue: "As operações praticadas pelas empresas de "factoring" têm características tipicamente mercantis, e não financeiras, como, entre outras, aquelas passíveis de integrar a materialidade do IOF. Essa realidade é universalmente reconhecida, como conceitualmente foi aprovada na Conferência Diplomática de Ottawa organizada pela Unidroit, entidade internacional de indiscutível idoneidade técnica, patrocinada pelo governo do Canadá (maio/88) e da qual, entre 52 nações, o Brasil foi signatário.*

Na verdade, ao macular princípios constitucionais de eliminação ao abuso do poder econômico e aqueles princípios que decorrem da defesa da parte mais fraca, estatuídos no CDC, a “Carta-Frete”, em potencial, pode propiciar a imposição – é o que ocorre a maioria das vezes – de fornecimento de mercadorias ou serviços em contrapartida de outros serviços e em limites abusivos, ou, ainda, a exigência de vantagens superiores àquelas próprias do mercado, sendo, por seus fundamentos, excessivos, ou até a

---

*Tal concepção passou a refletir não só em atos administrativos normativos, (como o Ato Declaratório Cosit n. 51, de 28-9-94, da Receita Federal, a Circular n. 1.359, de 30-9-88, do Banco Central, a Resolução n. 2.144, de 22-2-95), como na própria legislação (Lei n 9.249/95, 8.981/95 e 9.430/96 e no PL n 230/95), que define a atividade de “factoring” como abrangente, sendo executada de forma contínua, que assim resumo: a) prestação de serviços ou de alavancagem mercadológica, ou de seleção e avaliação de riscos, ou de acompanhamento de contas a receber e a pagar; b) conjugada com a compra de créditos (direitos) de suas empresas-clientes resultantes das vendas mercantis por elas efetuadas ou resultantes da prestação de serviços por elas efetuadas.*

*Nenhuma dessas atividades se confunde com a atividade típica, essencial, de instituição financeira de captar dinheiro*

elevação dos preços dos produtos e serviços. A Carta-Frete é, portanto, elemento incontrollável pela Administração Pública e pelos órgãos de defesa da livre concorrência e do consumidor. É um documento que deveria ser afastado das relações entre transportadores e caminhoneiros, a não ser que o controle fosse eletrônico, com o que inibiria os inconvenientes atrás listados. Deveria, pois, ser regulamentada de forma que tanto o Poder Público não venha a ser lesado, quanto o setor privado a padecer por descompetitividade vedada pela lei suprema, nem seja o caminhoneiro alvo do abuso do poder econômico.

Com base nesses fundamentos, passo a responder objetivamente às questões formuladas.

1) Nitidamente, a utilização do meio eletrônico facilita o controle das operações de crédito.

---

*e empresta-lo" ("factoring" no Brasil, 9ª. ed., Editora Atlas, 2004, p. 14).*

Nos pareceres anteriores, a que me referi (Dialética n. 25 e 151), principalmente no segundo (Dialética 151), refiro-me à prevalência dos sistemas eletrônicos, que permitem o controle, pelo Poder Público, de todas as operações e eliminam, por inteiro, os inúmeros vazios da regulação jurídica, vazios estes que têm permitido sonegação, abuso do poder econômico, violência ao Código de Defesa do Consumidor, exploração social da parte mais fraca da relação negocial, ingressando, inclusive, no campo do direito penal <sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> O Tribunal de Justiça de São Paulo, na Apelação 1.152.500-1 da Comarca de Santos -tíve acesso pela Internet- não reconhece perfil jurídico na Carta-frete, não aceitando seja uma espécie de título de crédito. Está assim versada: "ACÓRDÃO: DUPLICATA - Inexistência de negócio mercantil ou efetiva prestação de serviços — Saque por valor resultante da utilização de recibos de frete — **Irrelevância da circunstância de terem sido os adiantamentos de frete destinados à aquisição de produtos combustíveis em postos da sacadora, á falta de correspondência da duplicata com a respectiva nota fiscal-fatura** - Ausência dos requisitos autorizadores do saque de tal título causal (artigos 2º e 20, da Lei nº 5.474/168) - Reconhecimento da Inexistência de obrigação cambial — **Nulidade da cártula declarada**, determinada a sustação definitiva do seu protesto — Exigibilidade do

Há de se acrescentar que o sistema de controle eletrônico permite, inclusive, às empresas usuárias de tais recursos, nos termos da Constituição e da L.C. 87/92, o aproveitamento do crédito de ICMS dos insumos, matéria que, embora ainda com alguma dose de polemização, tem sido defendida pela esmagadora maioria dos doutrinadores como inerente ao sistema do imposto <sup>23</sup>. Tais sistemas permitem controle

---

*crédito a ser aferida em ação própria - Pedido principal julgado procedente em parte e procedente o cautelar — Preliminar de nulidade da sentença repelida - Sentença mantida - Recurso improvido.*

*Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO n° 1.152.500-1, da Comarca de SANTOS, sendo apelante FLECHA S/A - TURISMO COMERCIO E INDUSTRIA e apelada ATIVA TRANSPORTADORA E ARMAZÉNS GERAIS LTDA.” (grifos meus).*

<sup>23</sup> *Escrevi, no parecer que se encontra no prelo (Dialética n. 151), ao concluí-lo que, PELO SISTEMA DE CONTROLE ELETRÔNICO, é legítimo o crédito do ICMS: “Por todo o exposto, percebe-se que o direito à compensação para evitar a cumulatividade do tributo é da essência da prestação de serviços de transporte, o mesmo valendo para o embarcador, que conforme exposto, no início deste parecer, adota o mesmo procedimento de sub-contratação de terceiros, com semelhante forma de pagamento do ICMS ao Estado, pagando diretamente o combustível utilizado pelos*

fiscal, de natureza mercantil e de direito econômico pelo Poder Público e transparência absoluta das operações.

A resposta, portanto, é positiva. Facilitaria.

2) Claramente, o sistema eletrônico de controle propicia a liberdade de escolha inerente à ordem econômica, tal como concebida na Constituição, que alicerça a Economia na livre iniciativa (art. 170 "caput"), a função social da propriedade (170 caput) e a livre concorrência (art. 170 inc. IV). Todo o sistema em que se impõe o uso de determinados estabelecimentos - que podem inclusive criar um sobrepreço sem possibilidade de discussão - é, a meu ver, vedado pelo direito econômico (Lei n. 8884/91), CDC, C.F. (art. 173, § 4º) e toda a ordem social, no que diz respeito aos direitos do hiposuficiente <sup>24</sup>.

---

*sub-contratados e, pois, suportando o ICMS incidente sobre esse insumo".*

<sup>24</sup> *Estão os artigos citados assim redigidos: "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho*

---

humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: ..... IV - livre concorrência; ...”;

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

....

§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (grifos meus).

Pinto Ferreira, ao comentar o “caput” do art. 170 lembra que: “A ordem econômica fundamenta-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. A sua finalidade é assegurar a todos existência digna, conforme a justiça social, observados determinados princípios.

Em primeiro lugar, a ordem econômica baseia-se na valorização do trabalho, que é um dos seus sustentáculos.

O trabalho é a fonte principal da riqueza das nações. O trabalho ainda tem em grande parte um sentido humilhante e triste no País, num mundo repleto de injustiças, de contrastes chocantes, envolto numa onda de pessimismo. A vida perde a sua beleza sob esta perspectiva de fome, de miséria e de morte, com as condições deploráveis de trabalho.

A valorização do trabalho, permitindo uma justa remuneração, necessária às necessidades do trabalhador e de sua família, permite também uma ordem social mais justa, evitando abusos e opressões” (Comentários à

Sistema que exclui a livre escolha e impõe ao mais fraco tais condicionamentos não só é, pois, vedado pela ordem jurídica, como constitui violação da lei empresarial, penal e, principalmente, aos princípios inerentes ao direito constitucional.

A resposta também aqui é positiva.

3) A operação de "factoring" é a aquisição de um faturamento, que, pela sua antecipação financeira, tem seu preço desagiado, no que concerne ao possível valor futuro. Não é, pois, e de rigor, um desconto, mas a aquisição antecipada de um faturamento futuro, que autoriza a prática de um valor menor do que aquele que correspondente ao momento do efetivo

---

*Constituição Brasileira, 6º vol., Ed. Saraiva, 1994, p. 242).  
Pinto Ferreira, à evidência, não se refere apenas ao  
trabalhador assalariado, mas a trabalhadores autônomos  
ou que dependam de seu trabalho para viver.*

faturamento. É de se entender, todavia, que há semelhança. E por que? <sup>25</sup>

A semelhança reside no fato de que a “carta-frete papel” está, em parte, pagando por antecipação, a

---

<sup>25</sup> Maria Helena Diniz define o “factoring”: “**FACTORING**”. Termo inglês. 1. Faturização; contrato de fomento mercantil. 2. Direito comercial. Contrato em que um industrial ou comerciante (faturizado) cede a outro (faturizador), no todo ou em parte, os créditos provenientes de suas vendas mercantis a terceiro, mediante o pagamento de uma remuneração, que consiste no desconto sobre os respectivos valores, ou seja, conforme o montante de tais créditos. Esse contrato, que se liga à emissão e à transferência de faturas, é uma técnica de mobilização do preço oriundo de vendas comerciais. Constitui, na verdade, um financiamento de créditos a curto prazo, ligado à necessidade de reposição de capital de giro. Apresenta-se, portanto, como uma técnica financeira e de gestão comercial, tendo tríplice objetivo: a) a garantia prestada pelo factor, que consiste na liquidação dos créditos cedidos pelo menos no vencimento, podendo, ainda, haver antecipação no conventional “factoring”; b) a gestão comercial, ou gestão de créditos, ante a interferência do faturizador (factor) nas operações do faturizado, selecionando seus clientes, fornecendo-lhe informações sobre o comércio em geral e prestando serviços que diminuam seus encargos comuns; e) o financiamento da empresa faturizada, na medida em que o faturizador adquire seus créditos, pagando-os ao faturizado, e assume o risco com a cobrança e o não-pagamento das contas, sem ter direito de regresso contra aquele, isto é, em caso de falta de pagamento, deverá arcar sozinho com os prejuízos” (Dicionário Jurídico, ob. cit. p. 500).

prestação de um serviço que ainda não terminou, assemelhando-se, nesse aspecto, a uma “compra de serviço futuro”, com deságio ou valor menor. Neste ponto, a operação assemelha-se ao “factoring”. Ocorre, todavia, que nas operações de “factoring” não há as condicionantes restritivas próprias da carta-frete, além de aquelas operações serem reguladas por lei, o que não ocorre com a Carta-Frete. Esta operação, na verdade, se assemelha àquelas praticadas por empresas que se dizem de “factoring”, mas que exercem atividades de agiotagem e que, por esta razão, enquanto presidi o Tribunal de Ética da ANFAC, foram sempre condenadas.

4) Nitidamente, sim. Embora a relação entre o caminhoneiro e o transportador não seja uma relação trabalhista, mas de prestação de serviços, nitidamente o caminhoneiro, na relação pactuada, é a parte mais fraca e, na medida, em que é obrigado a firmar contratos, em que a

“Carta-frete papel” é forma ou parte da remuneração, propicia lucros maiores para a parte mais forte em seu próprio prejuízo, já que não pode impor ou discutir condições. Precisando trabalhar e não tendo como fazê-lo sem aceitar a imposição, firma o caminhoneiro um mero “contrato de adesão”, sem direito a discutir melhores condições <sup>26</sup>.

Ainda aos tempos em que, como titular de direito constitucional e de direito econômico lecionava na Universidade Mackenzie, - aposentei-me em 1992-, defendi, na interpretação do art. 173 § 4º da CF, que tais instrumentos de defesa da economia eram cláusulas péticas, por

---

<sup>26</sup> No julgamento do TRT, 9ª. Região, 4ª. T., AC 28374/06, RO 17404-2004-007-09-00-0 — Rel. Juíza Sueli Gil El Rafihi — j. 20.09.06 —vu: “Vigorando, como, efetivamente, vigora, o princípio da autonomia negocial coletiva (art. 70, inciso XXVI), absolutamente lícita surge a pactuação havida entre as partes, com a devida participação da entidade sindical, no sentido de que os motoristas em viagem exercem suas funções sem subordinação a horários. Mantém-se a sentença que entendeu pelo enquadramento do autor na hipótese do art. 62, 1, da CLT e rejeitou o pedido de horas extras”.

assegurarem direitos fundamentais à livre escolha da profissão, do trabalho ou da empresa, sendo, portanto, auto-aplicáveis, independente de lei <sup>27</sup>.

O combate ao abuso do poder econômico e o aumento arbitrário de lucros, aquele, gênero e esta, espécie, é garantia em que a ordem econômica se alicerça para o desenvolvimento da nação e para opor-se aos monopólios públicos ou privados.

São, portanto, por força do § 1º do art. 5º da CF, assim redigido, auto-aplicáveis:

*“§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”<sup>28</sup>.*

---

<sup>27</sup> O § único do art. 170 da C.F. inclusive embasava as minhas aulas, estando assim redigido: “Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

<sup>28</sup> Alexandre de Moraes assim o comenta: “Em regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia e aplicabilidade imediata. A própria Constituição Federal, em uma norma-síntese, determina tal fato dizendo que as normas

Acrescente-se que minha leitura do dispositivo sempre foi a de que há tríplice hipótese, na definição de abuso do poder econômico, a saber:

- 1) dominação de mercados;
- 2) eliminação da concorrência;
- 3) aumento arbitrário de lucros

e não duas apenas, como alguns defendem, em que o aumento arbitrário de lucros seria uma consequência de uma das outras hipóteses (dominação de mercados e eliminação da concorrência).

E o argumento era de que o aumento arbitrário de lucros não decorre, simplesmente, das duas hipóteses, pois pode também decorrer de outras

---

*definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. As exceções ficarão por conta de expressão previsão constitucional (por exemplo, art. 7º, I). Essa declaração pura e simplesmente por si não bastaria se outros mecanismos não fossem previstos para torná-la eficiente (por exemplo, mandado de injunção e iniciativa popular)” (Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, Jurídico Atlas, 2007, p. 405/6).*

hipóteses não previstas, que se revelarem abusivas <sup>29</sup>.

Não vejo porque mudar minha posição, sendo a hipótese mencionada nítida forma abusiva do poder econômico, a meu ver, inclusive de possível enquadramento na Lei n. 8884/92.

---

*29 É de se lembrar que o "caput" do art. 2º da Lei 5474/68 e o artigo 20 dedicado às duplicatas de prestação de serviços estão assim redigidos: "Art. 2º No ato da emissão da fatura, dela poderá ser extraída uma duplicata para circulação como efeito comercial, não sendo admitida qualquer outra espécie de título de crédito para documentar o saque do vendedor pela importância faturada ao comprador";*

*"Art. 20. As empresas, individuais ou coletivas, fundações ou sociedades civis, que se dediquem à prestação de serviços, poderão, também, na forma desta lei, emitir fatura e duplicata.*

*§ 1º A fatura deverá discriminar a natureza dos serviços prestados.*

*§ 2º A soma a pagar em dinheiro corresponderá ao preço dos serviços prestados.*

*§ 3º Aplicam-se à fatura e à duplicata ou triplicata de prestação de serviços, com as adaptações cabíveis, as disposições referentes à fatura e à duplicata ou triplicata de venda mercantil, constituindo documento hábil, para transcrição do instrumento de protesto, qualquer documento que comprove a prestação, dos serviços e o vínculo contratual que a autorizou (incluído pelo Decreto-Lei nº 436, de 27.1.1969)", não se assemelhando, pois, à "carta-frete".*

De rigor, o transportador não corre risco de qualquer natureza quanto a "Carta-Frete papel", enquanto todos eles são do caminhoneiro, obrigado a suportar os custos da operação, na medida em que o pagamento, em parte, não é feito em moeda, mas por um documento sem valor jurídico e desagiável, nas operações em que venha a realizar, sem sequer ter possibilidade de discutir o preço da operação.

A resposta também aqui é positiva.

5) A resposta é sim, desde que se comprove, nas operações, o subfaturamento, a compra de tais cartas com deságios e a negociação em mercado paralelo destes "títulos ajurídicos", tendo a distribuidora conhecimento das operações e nada fazendo para evitá-las. E a eventual responsabilização são aquelas enunciadas no corpo do parecer e sinalizadas na consulta.

A responsabilidade social é inequívoca, mesmo no desconhecimento das operações, na medida em

que, pela omissão, está permitindo que tais operações se realizem com nítida exploração do caminhoneiro, desde que, na utilização da carta-frete, ocorra as maculações à ordem jurídica retro-descrita <sup>30</sup>.

É que deveria haver maior controle da distribuidora sobre aqueles autorizados a usar os seus produtos e que os comercializa de forma atentatória à ordem econômica.

A resposta também aqui é positiva.

Encerro o parecer declarando que ele objetiva, apenas, demonstrar a falta de perfil jurídico à “carta-frete papel” e todas as eventuais infrações e delitos que pode propiciar, pela absoluta falta de controle que pode ocasionar. O parecer,

---

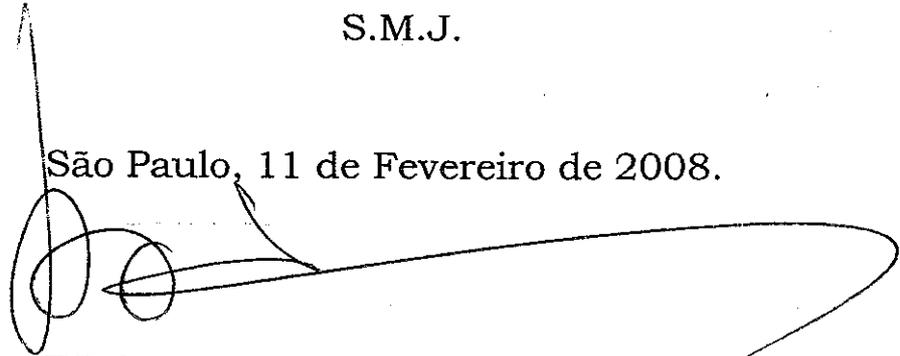
<sup>30</sup>. Não encontrei na Resolução 001/2002 (Regimento Interno e a Estrutura Organizacional da ANTT) direito que justifique a manutenção das “cartas-frete papel” a confirmar a atipicidade de “vale remuneratório”, a semelhança de instituto de crédito, que, ao contrário de vale-transporte ou vale-refeição não tem regulamentação jurídica.

**Ives Gandra da Silva Martins**

todavia, é exclusivamente jurídico e não focaliza  
nenhuma empresa ou caminhoneiro em especial.

S.M.J.

São Paulo, 11 de Fevereiro de 2008.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS.**

IGSM/mos

P2008-004 CARTA FRETE

REPORTAGEM  
CARTA-FRETE - UMA CARTA QUE  
NINGUÉM GOSTA DE RECEBER  
EVILAZIO DE OLIVEIRA

Apesar de causar transtornos para os carreteiros autônomos, a carta-frete ainda é muito utilizada para o pagamento da viagens. O lado ruim em receber desta maneira é que normalmente o carreteiro tem que procurar um posto de serviço que tenha convênio com a empresa que lhe forneceu o documento, o qual habitualmente exige que se gaste boa parte do valor no próprio estabelecimento.

Para a maioria dos carreteiros, a necessidade de receber o pagamento da mercadoria transportada com a polêmica carta-frete se constitui numa pedra a mais na estrada – ou num buraco, segundo alguns – e para outros, é um mal necessário, e que, apesar das reclamações no trecho, continua crescendo e incentivando uma concorrência entre os postos que, por sua vez, procuraram alternativas de favorecimento às transportadoras e ao motorista. É que, quando o carreteiro ao invés de receber o pagamento da viagem em cheque ou dinheiro, recebe a carta-frete, ele tem que procurar um posto de abastecimento que tenha convênio com a empresa que lhe forneceu o documento. Vai precisar abastecer pelo menos 30% do valor da carta para receber o restante, parte em dinheiro e parte com um cheque pré-datado, geralmente para 15 dias. Dinheiro vivo, que é bom, muito pouco.

O negócio feito entre os postos e as transportadoras é bom para ambos lados: para as transportadoras que ganham prazos negociáveis para as

suas cartas-frete, e para os postos que aumentam as suas vendas, mesmo considerando-se que são vendas a prazo. Antes de liberar o crédito, os donos dos postos fazem um cadastro muito criterioso das transportadoras na tentativa de evitar calotes. Mesmo assim, acontece, conta um empresário do setor.

O gerente do Posto Cristal III, no quilômetro 431 da BR-386, em Nova Santa Rita/RS, Carlos Gil, 40 anos, há dois na atividade e com uma experiência de 12 anos em logística – acha que seria melhor não existir a tal carta-frete. Mas, existindo, torna-se “um mal necessário”. Segundo ele, são os donos de postos que bancam as transportadoras, trocando papel por óleo, dinheiro ou cheques pré-datados e que precisam ser honrados no prazo. Tudo isso tem um custo financeiro muito grande, diz. O Posto Cristal III – cuja matriz fica em Uruguaiana/RS, na fronteira com a Argentina – trabalha com prazos de 15 a 30 dias para as aproximadamente 70 transportadoras cadastradas. São empresas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Mato Grosso. A maioria dos usuários da carta-frete deste posto, no entanto, são transportadores da Fronteira.

Carlos Gil explica que pelo menos para 1/3 de todo o volume da venda de combustíveis – óleo, gasolina ou álcool – ele precisa ter em caixa, em dinheiro, para a carta-frete. Segundo ele, a intenção é fazer com que o carreteiro abasteça mais, levando o restante do valor da carta em dinheiro vivo, ao invés de levar dinheiro e cheque pré-datado. Com isso ele estaria eliminando custos financeiros no banco e

a preocupação em manter saldo suficiente. “Se a carta é de R\$ 500,00 eu vou sugerir que ele abasteça pelo menos R\$ 250,00 para levar o troco em dinheiro”.

– E as contas, como é que eu vou pagar? Pergunta o carreteiro Manuel Acunha Filho, 52 anos, 30 de estrada, e que viaja com o filho Eduardo da Silva Acunha, 22, na linha Uruguaiana/Santiago do Chile. Mesmo no transporte internacional a utilização da carta-frete é uma prática normal. “Mais de 50% das empresas pagam com carta-frete”, explica Eduardo, lembrando que isso sempre se constitui um sério problema para o carreteiro, sobretudo o autônomo, que não tem como economizar no preço do combustível. “Com a carta-frete precisamos abastecer nos postos conveniados e com os preços de venda a prazo, não tem como procurar postos em que os preços do óleo estejam mais em conta”, lamenta.

Atuando basicamente no transporte internacional, o carreteiro Edílson Pereira Jardim, 35 anos, 17 de volante, faz a linha Porto Alegre/Uruguaiana e Uruguaiana/Buenos Aires/AR, transportando carga em geral, mas com predominância de polietileno produzido no Petrosul. Segundo ele, “só dá carta-frete, é uma barbaridade, e pra pegar um dinheirinho precisamos abastecer pelo menos 30% do valor e pelo preço a prazo. Será que ninguém vê isso?” Edílson lembra que para quem trabalha como empregado esse sistema não faz muita diferença, mas quem precisa de dinheiro vivo para pagar a prestação do pneu, o colégio das crianças, o aluguel da casa, “a coisa fica triste”.

O carreteiro Deraldo Pedro Martins, 42 anos, 25 de estrada, confirma a afirmação do colega. Ele trabalha para uma transportadora de Araraquara/SP e viaja para todo o País, sem a preocupação de receber o frete transportado. Conta que chega ao destino, entrega as notas e pega o comprovante, descarrega e fica à disposição da empresa para carregar onde mandarem e seguir outro destino. Viaja com o dinheiro certo para as despesas com combustível, pedágios e alimentação, além de cartões especiais para determinados trechos de estradas pedagiadas ou mesmo para o abastecimento. “Nenhuma preocupação com carta-frete”, garante.

O agenciador de cargas, Alberi Silveira Cardoso, 37 anos e há seis na profissão, atua num posto de combustível na BR-386, na região metropolitana de Porto Alegre/RS, e confessa que a “choradeira” entre o pessoal do trecho é grande. Reclamam dos valores pagos pelos fretes, reclamam que ninguém paga o vale-pedágio, dos cheques pré-datados e, principalmente, das cartas-frete. Alberi, que tem um contato diário com dezenas de carreteiros e de empresas transportadoras. Sabe que a utilização da carta-frete se tornou uma prática normal, mas reconhece que também é preciso “entender o lado dos motoristas”, que sempre acabam perdendo dinheiro nessas transações.

Com uma carteira de mais ou menos 700 transportadoras cadastradas, o dono do Posto Buffon, na BR-386, em Canoas/RS, Lauro Buffon, 27 anos e nove no comércio de combustíveis, e muita experiência adquirida com a família, dona de outros 17 postos no Rio Grande do

Sul e um em Joinville/SC. Ele é de opinião que a carta-frete está se tornando uma forma de pagamento disputada pela maioria dos postos, resultando num aumento da concorrência e diminuído o preço do combustível. Acredita que com o incremento dessas operações, também caem os riscos para os donos de postos, que precisam de menos dinheiro e cheques em caixa – apenas o suficiente para as trocas necessárias para os motoristas.

Lauro Buffon lembra que as empresas conveniadas para a troca das cartas-cheque são rastreadas e por isso o número de inadimplentes é considerado muito pequeno, embora sempre exista. “Muito melhor do que o cheque”, diz, “onde a gente pode fazer a consulta, mas nunca vai saber se, efetivamente, o cheque é bom”. Rindo, concorda que os postos financiam as transportadoras em relação ao prazo, mas compensa no aumento das vendas de óleo. Ele dá um prazo de uma semana e mais 10 dias para as empresas. Reconhece que os carreteiros reclamam, mas considera que esse sistema é melhor do que o cheque. “O carreteiro chega aqui com a carta-frete e sabe que aceitamos; já o cheque, nem sempre”.

Cristiano de Matos Teixeira, 30 anos, 10 de estrada, e morador de Porto Alegre/RS, acha “esse negócio um absurdo, onde sempre acaba perdendo”. Natural de Santa Rosa do Sul/SC, trabalha como empregado, dirigindo um Cargo 2001 “pra onde tiver carga”. Lembra que com a carta-cheque, precisa abastecer pelo menos o equivalente a 30% do valor do documento, mas a preços abusivos. Se o litro do óleo

custa R\$ 1,53 ele paga R\$ 1,67 e ainda recebe uns trocados em dinheiro vivo e o resto em cheque. “É um absurdo, eu chego a perder até R\$ 40 nessa função”, desabafa. Igualmente irritado Leonir Pereira da Rosa, 49 anos, 15 de boléia, quer saber “quem foi o autor dessa idéia louca e – se souberem – que Deus o livre de se encontrarem”, diverte-se, para logo voltar a falar sério: eu carreguei com o preço à vista, não dei prazo, não quero comprar óleo fiado. Quero escolher o melhor preço e pagar à vista”.

Leonir conta que também perdeu quase R\$ 40 na última “troca”, precisando pagar o diesel mais caro, ouvir as lamúrias do rapaz do posto, “que só iria receber aquele dinheiro 15 depois e outras histórias”. O pior, segundo ele, é que quando precisa trocar um cheque em algum posto, ainda pago um ágio que em certos lugares chega a 15%.