

**TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
5.956 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO DO TRANSPORTE RODOVIARIO DE  
CARGA DO BRASIL  
**ADV.(A/S)** : MOACYR FRANCISCO RAMOS  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE  
TRANSPORTES TERRESTRES  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL FEDERAL  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE  
TRANSPORTES E LOGÍSTICA - NTC&LOGÍSTICA  
**ADV.(A/S)** : MARCOS AURÉLIO RIBEIRO  
**ADV.(A/S)** : GILDETE GOMES DE MENEZES  
**AM. CURIAE.** : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS  
TRANSPORTADORES AUTÔNOMOS - CNTA  
**ADV.(A/S)** : ALZIRO DA MOTTA SANTOS FILHO (23217/PR)  
**ADV.(A/S)** : HELDER EDUARDO VICENTINI

**DECISÃO:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação do Transporte Rodoviário de Carga do Brasil (ATR Brasil), tendo por objeto a Medida Provisória 832/2018, que estabeleceu a política de preços mínimos do transporte rodoviário de cargas. A referida Medida Provisória foi regulamentada pela Resolução nº 5820, de 30 de maio de 2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Como parâmetro de controle, a requerente indicou os artigos 1º, IV e parágrafo único; 3º, I; 5º; caput e II; 170, *caput* e IV; 173, § 4º; 174, *caput*, e 178, *caput*, da Constituição Federal. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 1º Fica instituída a Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas.

Art. 2º A Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas tem a finalidade de promover condições razoáveis à realização de fretes no território nacional, de forma

## ADI 5956 TP / DF

a proporcionar a adequada retribuição ao serviço prestado.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, entende-se por:

I - carga geral - a carga embarcada e transportada com acondicionamento, com marca de identificação e com contagem de unidades;

II - carga a granel - a carga líquida ou seca embarcada e transportada sem acondicionamento, sem marca de identificação e sem contagem de unidades;

III - carga frigorificada - a carga que necessita ser refrigerada ou congelada para conservar as qualidades essenciais do produto transportado;

IV - carga perigosa - a carga passível de provocar acidentes, ocasionar ou potencializar riscos, danificar cargas ou meios de transporte e gerar perigo às pessoas que a manipulem; e

V - carga neogranel - a carga formada por conglomerados homogêneos de mercadorias, de carga geral, sem acondicionamento específico e cujo volume ou quantidade possibilite o transporte em lotes, em um único embarque.

Art. 4º O transporte rodoviário de cargas, em âmbito nacional, obedecerá aos preços fixados com base nesta Medida Provisória.

Art. 5º Para a execução da Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT publicará tabela com os preços mínimos referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, consideradas as especificidades das cargas definidas no art. 3º.

§ 1º A publicação da tabela a que se refere o caput ocorrerá até os dias 20 de janeiro e 20 de julho de cada ano e a tabela será válida para o semestre em que for editada.

§ 2º Na hipótese da tabela a que se refere o caput não ser publicada nos prazos estabelecidos no § 1º, a tabela anterior continuará válida e seus valores serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou por outro

## ADI 5956 TP / DF

que o substitua, no período acumulado.

§ 3º A ANTT publicará a primeira tabela a que se refere o caput, a qual vigorará até 20 de janeiro de 2019, no prazo de cinco dias, contado da data de publicação desta Medida Provisória.

§ 4º Os preços fixados na tabela a que se refere o caput têm natureza vinculativa e a sua não observância sujeitará o infrator a indenizar o transportador em valor equivalente ao dobro do que seria devido, descontado o valor já pago.

Art. 6º O processo de fixação dos preços mínimos contará com a participação dos representantes das cooperativas de transporte de cargas e dos sindicatos de empresas de transportes e de transportadores autônomos de cargas.

Art. 7º Para a fixação dos preços mínimos, serão considerados, prioritariamente, os custos do óleo diesel e dos pedágios.

Art. 8º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

A Medida Provisória em apreço foi convertida na Lei n.º 13.703/2018, que “Institui a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas” nos seguintes termos:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas.

Art. 2º A Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas tem a finalidade de promover condições mínimas para a realização de fretes no território nacional, de forma a proporcionar adequada retribuição ao serviço prestado.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, entende-se por:

I - carga geral: a carga embarcada e transportada com acondicionamento, com marca de identificação e com contagem de unidades;

## ADI 5956 TP / DF

II - carga a granel: a carga líquida ou seca embarcada e transportada sem acondicionamento, sem marca de identificação e sem contagem de unidades;

III - carga frigorificada: a carga que necessita ser refrigerada ou congelada para conservar as qualidades essenciais do produto transportado;

IV - carga perigosa: a carga ou produto que seja perigoso ou represente risco para a saúde de pessoas, para a segurança pública ou para o meio ambiente; e

V - carga neogranel: a carga formada por conglomerados homogêneos de mercadorias, de carga geral, sem acondicionamento específico cujo volume ou quantidade possibilite o transporte em lotes, em um único embarque.

Art. 4º O transporte rodoviário de cargas, em âmbito nacional, deverá ter seu frete remunerado em patamar igual ou superior aos pisos mínimos de frete fixados com base nesta Lei.

§ 1º Os pisos mínimos de frete deverão refletir os custos operacionais totais do transporte, definidos e divulgados nos termos de regulamentação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com priorização dos custos referentes ao óleo diesel e aos pedágios.

§ 2º É expressamente vedada a celebração de qualquer acordo ou convenção, individual ou coletivamente, ou mesmo por qualquer entidade ou representação de qualquer natureza, em condições que representem a prática de fretes em valores inferiores aos pisos mínimos estabelecidos na forma desta Lei.

Art. 5º Para a execução da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, a ANTT

## ADI 5956 TP / DF

publicará norma com os pisos mínimos referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, consideradas as distâncias e as especificidades das cargas definidas no art. 3º desta Lei, bem como planilha de cálculos utilizada para a obtenção dos respectivos pisos mínimos.

§ 1º A publicação dos pisos e da planilha a que se refere o caput deste artigo ocorrerá até os dias 20 de janeiro e 20 de julho de cada ano, e os valores serão válidos para o semestre em que a norma for editada.

§ 2º Na hipótese de a norma a que se refere o caput deste artigo não ser publicada nos prazos estabelecidos no § 1º, os valores anteriores permanecerão válidos, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou por outro que o substitua, no período acumulado.

§ 3º Sempre que ocorrer oscilação no preço do óleo diesel no mercado nacional superior a 10% (dez por cento) em relação ao preço considerado na planilha de cálculos de que trata o caput deste artigo, para mais ou para menos, nova norma com pisos mínimos deverá ser publicada pela ANTT, considerando a variação no preço do combustível.

§ 4º Os pisos mínimos definidos na norma a que se refere o caput deste artigo têm natureza vinculativa e sua não observância, a partir do dia 20 de julho de 2018, sujeitará o infrator a indenizar o transportador em valor equivalente a 2 (duas) vezes a diferença entre o valor pago e o que seria devido, sendo anistiadas as indenizações decorrentes de infrações ocorridas entre 30 de maio de 2018 e 19 de julho de 2018.

§ 5º A norma de que trata o caput deste artigo poderá fixar pisos mínimos de frete diferenciados para o transporte de contêineres e de veículos de frotas específicas, dedicados ou fidelizados por razões sanitárias ou por outras razões

## ADI 5956 TP / DF

consideradas pertinentes pela ANTT, consideradas as características e especificidades do transporte.

§ 6º Cabe à ANTT adotar as medidas administrativas, coercitivas e punitivas necessárias ao fiel cumprimento do disposto no § 4º deste artigo, nos termos de regulamento.

Art. 6º O processo de fixação dos pisos mínimos deverá ser técnico, ter ampla publicidade e contar com a participação dos representantes dos embarcadores, dos contratantes dos fretes, das cooperativas de transporte de cargas, dos sindicatos de empresas de transportes e de transportadores autônomos de cargas.

Parágrafo único. A ANTT regulamentará a participação das diversas partes interessadas no processo de fixação dos pisos mínimos de que trata o caput deste artigo, garantida a participação igualitária de transportadores autônomos e demais setores.

Art. 7º Toda operação de transporte rodoviário de cargas deverá ser acompanhada de documento referente ao contrato de frete, com informações do contratante, do contratado e do subcontratado, quando houver, e também da carga, origem e destino, forma de pagamento do frete e indicação expressa do valor do frete pago ao contratado e ao subcontratado e do piso mínimo de frete aplicável.

Parágrafo único. O documento de que trata o caput deste artigo, com o devido registro realizado perante a ANTT, na forma de regulamento, será de porte obrigatório pelo motorista do veículo durante o transporte.

Art. 8º Respondem subsidiariamente pelo pagamento da indenização a que se refere o § 4º do art. 5º, os responsáveis por anúncios de ofertas de frete em valores inferiores aos pisos

## ADI 5956 TP / DF

mínimos estabelecidos na forma desta Lei.

Art. 9º (VETADO).

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

As normas constitucionais tidas por violadas dispõem, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

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. (...)

## ADI 5956 TP / DF

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

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Em sede preliminar, a requerente afirmou ser entidade de classe de âmbito nacional representante do segmento de serviços de transporte rodoviário de commodities, reunindo empresas nacionais que têm por objeto social a prestação desses serviços, com frota própria ou com o concurso de motoristas autônomos. No mérito, em síntese, alegou que: *(i)* a política de preços mínimos vinculantes derruba a atividade econômica exercida pelas empresas de transporte que atuam no segmento de granéis, as quais oportunizam o recrutamento dos serviços dos motoristas autônomos em larga escala; *(ii)* o tabelamento de preço fere a economia de mercado e abre perigoso precedente para que outros grupos de pressão coloquem em risco a segurança do país; *(iii)* o paternalismo estatal fez com que os motoristas autônomos não se preparassem para enfrentar os custos reais da atividade; *(iv)* o governo não adotou medidas alternativas para a solução do problema verificado no mercado de fretes, como fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica.

Em sede de medida cautelar, postula-se a suspensão da eficácia da Medida Provisória 832/2018 e da pela Resolução nº 5.820, de 30 de maio de 2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Foram distribuídas por prevenção a este Relator as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 5.959 e 5.964, ajuizadas respectivamente pela

## **ADI 5956 TP / DF**

Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Manifestaram-se nos autos os seguintes órgãos e entidades: (i) o Presidente da República; (ii) a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); (iii) a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência, em razão das competências previstas no art. 41-A do Anexo I ao Decreto n.º 9.003, de 13 de março de 2017; e (iv) a Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), por força das atribuições previstas no artigo 13, I e XVII, da Lei n.º 12.529/2011.

Foi realizada audiência no dia 20 de junho de 2018, na qual determinei a suspensão de todos os processos e os efeitos de decisões liminares, em todo o território nacional, que envolvam a inconstitucionalidade ou suspensão de eficácia da Medida Provisória n.º 832/2018 ou da Resolução n.º 5820, de 30 de maio de 2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Em 04/12/2018, a Requerente Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) apresentou petição para apreciação urgente da medida cautelar requerida nos autos (item 311 dos autos eletrônicos). Alega que a Resolução n.º 5.833, de 09 de novembro de 2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a pretexto de regulamentar o art. 5º, § 6º, da Lei n.º 13.703/2018, instituiu mais sanções aos transportadores de cargas que utilizam o modal rodoviário, em violação aos artigos 5º, LIV, LV e XXXVI, 37, *caput*, e 187 da Constituição.

### **É o relatório. Passo a decidir.**

Veio aos autos o Aviso n.º 171/2018 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento informando sobre os *“entraves e prejuízos causados pela Lei n.º 13.703, de 2018, que instituiu a Política Nacional de Pisos*

## ADI 5956 TP / DF

*Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, estabelecendo pisos mínimos de fretes rodoviários de cargas, imputando perdas ao setor produtivo, por onerar significativamente o custo logístico na movimentação das mercadorias para abastecimento e exportação". Segundo essas informações, "em determinados casos, considerando o transporte de grãos agrícolas, incluindo o frete de retorno, foram elevados em até 145% (cento e quarenta e cinco por cento), com reflexos nefastos para os resultados de algumas cadeias produtivas, a exemplo do milho, que sofreu uma redução nos volumes de exportação da ordem de 34% (trinta e quatro por cento), [...] em função do preço do milho, bem inferior ao valor pago pela soja, não absorver a descabida elevação do custo de transporte, desencorajando operações que exijam a movimentação pelo modal rodoviário".*

O quadro fático revelado aponta que a imposição de sanções derivadas do aludido tabelamento de fretes tem gerado grave impacto na economia nacional, o que se revela particularmente preocupante ante o cenário de crise econômica atravessado pelo país. Sob uma perspectiva consequencialista, no abalizado magistério de Richard Posner, o magistrado tem o dever de examinar as **consequências imediatas e sistêmicas** que o seu pronunciamento irá produzir na realidade social (POSNER, Richard. *Law, Pragmatism and Democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 60-64). Com efeito, parte-se de uma premissa de que, ao exercer seu poder de decisão nos casos concretos com os quais se depara, as Cortes Constitucionais alocam recursos escassos, já que *"em razão do juízo consequencialista, juízes são comprometidos com os resultados de suas ações"* (MAGALHÃES, Andréa. *Jurisprudência da crise: uma perspectiva pragmática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 190).

Inocorrente qualquer pronunciamento desta Corte sobre o mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, por razões de segurança jurídica (art. 5º, *caput* e XXXVI, da Constituição), impõe-se a concessão da cautelar para suspender a aplicação de multas, por órgãos e agências federais, em razão do tabelamento de fretes retratado na inicial, evitando-se, assim, o perigo de dano a que alude o art. 300 do Novo Código de

## ADI 5956 TP / DF

Processo Civil.

*Ex positis*, **DEFIRO** a medida cautelar para suspender a aplicação das medidas administrativas, coercitivas e punitivas previstas no § 6º do artigo 5º da Lei n.º 13.703/2018, por consequência, os efeitos da Resolução da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) n.º 5.833/2018 (DOU 09/11/2018), que estabelece a aplicação de multas em caso de inobservância da tabela vinculativa instituída pela Resolução ANTT n.º 5.820/2018, bem como das indenizações respectivas. Determino, por consequência, que a ANTT e outros órgãos federais se abstenham de aplicar penalidades aos embarcadores, até o exame do mérito da presente Ação Direta pelo Plenário.

Publique-se. Intimem-se com urgência.

Brasília, 06/12/2018.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

*Documento assinado digitalmente*