AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 5/2019

OBJETO: Resolução ANTT n° 5.849/2019. Ofício n° 4/2019/GM do Ministério da Infraestrutura, pedido de suspensão cautelar do regulamento.

ORIGEM: SUROC

PROCESSO (S): 50500.302199/2019-63

PROPOSIÇÃO PRG:

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se da análise do pedido do Ministro da Infraestrutura, encaminhado por meio do Ofício nº 4/2019/GM, protocolo 50500.355.510/2019-77, para que esta Agência avalie a conveniência e a oportunidade de suspender cautelarmente a Resolução ANTT nº 5.849/19, que estabelece as regras gerais, a metodologia e os coeficientes dos pisos mínimos, referentes ao quilômetro rodado na realização do serviço de transporte rodoviário remunerado de cargas, por eixo carregado, instituído pela Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas - PNPM-TRC.

2. DOS FATOS

A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, dispõe, no art. 22, que constitui esfera de atuação da ANTT o transporte rodoviário de cargas. Ademais, no art. 24, disciplina como de atuação geral da ANTT a promoção de estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados.

No gozo de suas prerrogativas, a ANTT publicou, em 21 de agosto de 2015, a Resolução nº 4.810, que estabelecia metodologia e publicava parâmetros de referência para cálculo dos custos de frete do serviço de transporte rodoviário remunerado de cargas por conta de terceiros". Por se tratar de parâmetros de referência, a finalidade da resolução era apenas facilitar o cálculo dos custos pelo transportador e pelo embarcador.

Em 21 de maio de 2018, iniciou-se no Brasil uma greve de caminhoneiros de grandes proporções que ocasionou uma série de problemas graves para a economia do país, como, por exemplo, aumento da inflação, redução na produção industrial e comercial, bem como queda nas exportações.

Em decorrência disso, o ex-Presidente da República Michel Temer editou a Medida Provisória nº 832, em 27 de maio de 2018, instituindo a "Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas". De acordo com a Exposição de Motivos, as justificativas para a edição da proposição legislativa foram as seguintes:

A urgência e relevância da Medida Provisória são notórias, tendo em vista a greve dos transportadores de carga iniciada no dia 21 de maio, a qual alcança o seu sétimo dia. O estabelecimento de uma política de preços mínimos do transporte rodoviários de cargas é um dos itens da pauta de reivindicação do setor. ***Tal iniciativa, nesse contexto, possui o condão de reduzir a instabilidade nas relações com o setor de transporte rodoviário de cargas que, por sua vez, podem resultar em prejuízos sociais e econômicos de grande monta, como o desabastecimento e restrições para à circulação de pessoas e bens.***

O artigo 5º da Medida Provisória nº 832/2018 estabelecia o seguinte:

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.

Com base nesse dispositivo, no dia 30 de maio de 2018, foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução ANTT nº 5.810, que estabelece "a metodologia e publica a tabela com preços mínimos vinculantes, referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, instituído pela Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas".

Após a tramitação no Congresso Nacional da proposição legislativa, a Medida Provisória foi convertida na Lei nº 13.703 em 9 de agosto de 2018. Ao contrário do que estava originalmente na medida provisória, passou-se o tema a ser tratado como Política de Pisos Mínimos e não de Preços Mínimos.

Nesse contexto, a Audiência Pública nº 002/2019, cujo objeto foi a colheita de contribuições com vistas ao estabelecimento das regras gerais, da metodologia e dos indicadores dos pisos

mínimos, referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, instituído pela Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas - PNPM-TRC, como parte do processo de participação e controle social.

Em 16 de julho de 2019 foi aprovado o relatório final da Audiência Pública e foi exarada a Resolução ANTT nº 5.849, que entrou em vigor em 20/07/2019.

No dia 21 de julho de 2019, o Ministro da Infraestrutura encaminhou à ANTT o Ofício nº 4/2019/GM, em 21 de julho de 2019, relatando que foi observada insatisfação de grande parte dos agentes de transporte decorrentes de compreensão entre as diferenças conceituais entre valor do frete e o piso mínimo e, por conta disso e considerando o risco de nova paralisação do setor, solicitou à ANTT avaliar a oportunidade e conveniência de suspender cautelarmente a Resolução ANTT nº 5.849/2019.

A Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas (SUROC), por meio da Nota Técnica 2292/2019/GERET/SUROC/DIR, destacou que a edição da Resolução ANTT nº 5.849/2019 observou todos os ditames estabelecidos pela Lei nº 13.703/2018, uma vez que o procedimento foi técnico, teve ampla publicidade e contou 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, conforme determina o artigo 6º da Lei.

Registra também a unidade técnica que, em exposição realizada em 22/07/2019, o Ministério da Infraestrutura sugeriu a inclusão da definição de valor total de frete e alterações de redação no artigo 3º da Norma, visando melhorar a compreensão entre as diferenças conceituais quanto ao valor do frete e o piso mínimo.

Destaca também que as consequências econômicas e sociais de uma possível greve dos caminhoneiros, nos moldes da ocorrida em maio de 2018, pode ser extremamente danosas à sociedade.Conclui que "se o Ministério identificou clamor social que possa gerar danos gravosos à população brasileira, a suspensão temporária – até que se tome as medidas necessárias - pode ser ato de cautela para que os agentes públicos competentes possam avaliar a amplitude da paralisação anunciada pela imprensa, além de realizar melhorias de redação na norma, visando melhorar a compreensão entre as diferenças conceituais quanto ao valor do frete e o piso mínimo."

Propõe, por fim, a SUROC que a Diretoria da ANTT delibere por suspender cautelarmente a Resolução 5.849/2019, nos termos do ato em anexo.

A Procuradoria Federal junto à ANTT, em seu parecer, concluiu pela possibilidade de aprovação da minuta de Resolução proposta pela SUROC, determinando a suspensão cautelar da Resolução ANTT nº 5.849/2019.

Frente ao exposto, trago a matéria para ser analisada e deliberada por esta Diretoria Colegiada.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

A Lei nº 10.233/2001, conforme já exposto, conferiu à ANTT a competência de regular o transporte rodoviário de cargas. No gozo de suas competências, a Agência tem a prerrogativa de propor normas atinentes à exploração desse serviço. Da mesma forma, essa competência confere à ANTT a faculdade de revogar seus próprios atos normativos, como foi feito, por exemplo, com a Resolução ANTT nº 4.810/2019.

No que tange a adoção de medidas cautelares, destaco, que no âmbito de sua atuação, a ANTT pode adotar medidas provisórias de natureza cautelar, em situações de urgência apresentem riscos de danos de difícil ou impossível reparação, considerando que o poder geral de cautela administrativa encontra respaldo na legislação, bem como na doutrina e na jurisprudência.

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 2019, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”, dispõe no art. 45 que “Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado”.

Ademais, entende-se aplicável à suspensão cautelar dos atos da Agência a Teoria dos Poderes Implícitos, que teve sua origem na Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no ano de 1819, no precedente Mc CulloCh vs. Maryland, por meio da qual se sustenta a tese de que a lei, ao conceder determinada função ao órgão ou instituição, também lhe confere implicitamente os meios necessários para a consecução desta atividade. Este entendimento tem servido de base para justificar o poder de cautela, em particular, na esfera de atuação dos Tribunais de Contas, sendo o marco dessa compreensão o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.510.

Faz-se necessário, assim, avaliar a presença dos requisitos autorizadores da tutela de urgência: fumaça do bom direito o e perigo da demora.

No que tange à fumaça do bom direito, a Nota Técnica da Suroc destacou que “o Ministério da Infraestrutura sugeriu a inclusão da definição de valor total de frete e alterações de redação no artigo 3º da Norma, visando melhorar a compreensão entre as diferenças conceituais quanto ao valor do frete e o piso mínimo”.

Verifico que, realmente, em uma análise preliminar, o texto da Resolução em análise pode vir a gerar confusão entre os conceitos de “valor do frete pago” e “piso mínimo do frete” calculado por esta Agência, especialmente devido à definição dos elementos que não integram o referido piso mínimo (§1º do art. 3º).

O art. 3º, §1º, inciso II, da Resolução 5849/2019, por exemplo, exclui o valor do pedágio do

cálculo do piso mínimo. Ao mesmo tempo, o art. 8º determina que os "fretes pagos" não poderão ter valor inferior aos calculados com base no Anexo II do mesmo normativo. Assim, poder-se-ia alegar que seria possível praticar fretes sem considerar os valores de pedágio, apesar do previsto no art. 4º, §1º, da Lei 10.703/2018, transcrito a seguir:

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***.

Noto que a Resolução 5849/2019 buscou abordar a questão por meio do ser atr. 3º, §3º, determinando que "O pagamento do pedágio constante do inciso II deve ser realizado na forma da Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, e regulamentação vigente". Entretanto, entendo que a leitura conjunta dos diferentes dispositivos mencionado pode gerar uma interpretação equivocada sobre a não obrigatoriedade do pagamento do pedágio.

Outro ponto que merece destaque é o previsto no art. 3º, §1º, inciso I, e §2º, da Resolução, que estabelece que o lucro não integra o cálculo do piso mínimo, podendo ser acrescido por acordo entre as partes.

Por mais que a conceituação de custo operacional na literatura contábil não abarque o lucro, entendo relevante avaliar se a prática de pisos mínimos sem a incorporação da margem de lucro dos transportadores, principalmente dos autônomos, é capaz de proporcionar adequada retribuição ao serviço prestado, sem inviabilizar sua operação, em respeito à Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Carga, conforme previsto no art. 2º da Lei 13.703/2018.

Assim, acredito que encontra-se presente o requisito da fumaça do bom direto.

Quanto ao perigo da demora, notícias veiculadas na mídia, e confirmadas pelo Ministério da Infraestrutura, de uma iminente paralisação de caminhoneiros, associada às notórias repercussões econômicas e sociais, configuram o risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

Conforme exposto no Ofício nº 4/2019/GM, após a publicação da Resolução ANTT nº 5.849/2019, o Ministério da Infraestrutura identificou uma insatisfação em parcela significativa dos agentes de transporte. Além disso, observou que a mídia vem noticiando uma possível nova paralisação.

Diante disso, considerando que a Política instituída pela Lei nº 13.703/2018 teve como objetivo reduzir a instabilidade nas relações com o setor de transporte rodoviário de cargas, bem como evitar que haja prejuízos sociais e econômicos em virtude de paralisações, é prudente que seja suspensa cautelarmente a Resolução ANTT nº 5.849/2019 até que seja resolvido o empasse com o setor. Enquanto isso não ocorre, deve permanecer vigente a Resolução ANTT nº 5.820/2018.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Diante do exposto, VOTO por suspender cautelarmente a vigência da Resolução ANTT nº 5.849, de 16 de julho de 2019, e até ulterior deliberação desta Diretoria, mantendo-se vigente a Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, aplicando-se os valores de frete nela previstos, nos termos da Lei nº 13.703, de 08 de agosto de 2018.

Brasília, 22 de julho de 2019.

DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
DIRETOR(A)

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento

ANA PAULA PEREIRA DE SOUZA ROCHA
Assessor(a)

Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, **Diretor**, em 22/07/2019, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **ANA PAULA PEREIRA DE SOUSA ROCHA**, **Assessor(a)**, em 22/07/2019, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0834065** e o código CRC **0316C94C**.

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

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br