



RELATORIA:	DSL
TERMO:	VOTO À DIRETORIA COLEGIADA
NÚMERO:	309/2018
OBJETO:	PEDIDO ADMINISTRATIVO DE IMPUGNAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANTT Nº 5.820/2018. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS – ABIOVE E ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS EXPORTADORES DE CEREAIS – ANEC.
ORIGEM:	SUROC
PROCESSO(s):	50501.208743/2018-91
PROPOSIÇÃO PF/ANTT:	MEMORANDO Nº 03586/2018/PF-ANTT/PGF/AGU MEMORANDO Nº 05326/2018/PF-ANTT/PGF/AGU
PROPOSIÇÃO DSL:	PELO INDEFERIMENTO DO PLEITO.
ENCAMINHAMENTO:	À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

O presente processo administrativo versa sobre pedido administrativo de impugnação da Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, apresentado pela Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE juntamente com a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais – ANEC.



II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, fundamentada no Voto DMV-157, de 30/05/2018, aprovou a Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, que estabeleceu a metodologia e publicou 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, que, por sua vez, foi instituída por meio da Medida Provisória nº 832, de 27/05/2018 (convertida na Lei nº 13.703, de 08/08/2018).

Em 08/06/2018, as entidades Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE e Associação Nacional dos Exportadores de Cereais – ANEC protocolaram nesta Agência Reguladora, sob o nº 50501.208743/2018-91 (fls. 02-153), pedido administrativo de impugnação da Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, aduzindo que essa norma regulamentar foi publicada sem observância às regras que disciplinam o processo de tomada de decisão no âmbito da ANTT.

Cabe ressaltar que as referidas entidades são representantes do setor produtivo nos segmentos de produção e refino óleos vegetais, inclusive biodiesel (ABIOBE) e de exportação e importação de cereais e oleaginosas e seus subprodutos (ANEC), conforme se verifica nos estatutos sociais acostados às fls. 32-49 e 50-72, respectivamente.

Além desse requerimento, as mencionadas entidades ajuizaram, no Supremo Tribunal Federal – STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5956, com tutela de urgência, em face da União Federal da ANTT, requerendo declaração de invalidade ou revogação da Resolução ANTT nº 5.820/2018, sob as motivações elencadas no processo administrativo.

A Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas – SUROC, por meio da Nota Técnica nº 007/2018/SUROC, de 25/06/2018 (fls. 154-156), informou que essa ADI nº 5956 foi suspensa por determinação do Ministro Luiz Fux, “*tendo em vista a necessidade de prover solução jurídica uniforme quanto à higidez da Medida Provisória nº 832/2018 e da Resolução nº 5820, de 30 de maio de 2018*”.

A SUROC, ainda por meio da Nota Técnica nº 007/2018/SUROC, se manifestou acerca do requerimento apresentado pelas Associações e decidiu paralisar sua análise, visando conferir maior segurança e estabilidade à decisão administrativa, bem como aguardar o julgamento da ADI nº 5956 pelo STF. Diante disso, em 25/06/2018, a SUROC comunicou às interessadas acerca da decisão de sobrestamento da análise dos pleitos formulados, nos termos do Ofício nº 66/2018/SUROC, fls. 157-158.

Em 08 de agosto de 2018, a Medida Provisória nº 832/2018, que instituiu a Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, foi convertida na Lei nº 13.703/2018 (cópia acostada às fls. 161-163).



A Procuradoria-Federal junto à ANTT – PF-ANTT, mediante o Memorando nº 03586/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 09/08/2018 (fls. 160-160v.), solicitou a manifestação da SUROC acerca das informações a serem prestadas por aquele órgão jurídico no Mandado de Segurança nº 1013411-83.2018.4.01.3400, impetrado pelas entidades interessadas perante o juízo da 14ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. E foi atendida pela SUROC nos termos de mensagem eletrônica, de 10/08/2018 (fls. 159-159v.).

Em 03/09/2018, as entidades ABIOVE e ANEC protocolaram nesta Agência, sob o nº 50501.320910/2018-91 (fls. 164-175), aditamento aos termos da Impugnação inicialmente apresentada, em decorrência da conversão da Medida Provisória nº 832/2018 na Lei nº 13.703/2018.

Posteriormente, em 09/10/2018, por intermédio do Memorando nº 05326/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 176v/177), a Procuradoria Federal informou à SUROC acerca da decisão judicial favorável às entidades ABIOVE e ANEC “*que deve ser cumprida pela ANTT, nos termos do Parecer de Força Executória contido junto ao MEMORANDO n. 0133/2018/GERVIRT/PRF1R/PGF/AGU, proferida nos seguintes termos: Ante o exposto, indefiro o pedido de liminar e concedo a Segurança requerida pelas impetrantes, para anular a decisão proferida pela autoridade impetrada, materializada no Ofício 66/201/SUROC e determinar à ANTT que decida os requerimentos constantes do processo administrativo 50501.208743/2018-9 no prazo máximo de 30 dias*”. Assim, aquele órgão jurídico solicitou a comprovação da retomada da análise dos pleitos contidos no presente processo.

Dessa forma, por meio do Ofício nº 115/2018/SUROC, de 11/10/2018 (fl. 178), a SUROC comunicou às entidades interessadas que tinha sido retomada a análise do requerimento apresentado nesta Agência.

Após analisar o requerimento em tela, a SUROC elaborou o Relatório à Diretoria de 23/10/2018 (fls. 180-188), no qual apresentou sua manifestação acerca das alegações apresentadas e sugeriu à Diretoria Colegiada o indeferimento do Pedido de Impugnação apresentado pela ABIOVE e pela ANEC, como se vê:

“(…)

1.2. Resumo da manifestação e respectivos pedidos

(…)

Resumidamente, alegam as requerentes que:

- a. O estabelecimento de pisos mínimos dos fretes a serem praticados no mercado de transporte rodoviário de cargas afronta os princípios constitucionais da livre iniciativa e livre concorrência;*
- b. A fundamentação consubstanciada na exposição de motivos da Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, é evidência de que o ato expedido pela ANTT carece de motivação, em razão do fato de a exposição de motivos informar que a prática de fretes depreciados é decorrência do descasamento entre oferta e demanda no mercado de transporte rodoviário de cargas, o que, na visão do requerente, não constituiu motivo*



suficiente para embasar o tabelamento, pois não se prestaria a atacar a causa do problema, mas apenas uma de suas consequências;

- c. A regra estabelecida pela ANTT teria inovado na ordem jurídica, extrapolando, na visão das requerentes, as diretrizes contidas na Medida Provisória nº 832/2015, citando como exemplo a exclusão do Vale-Pedágio obrigatório da tabela de frete, nos termos do parágrafo 2º do art. 2º da Resolução ANTT nº 5.820, de 2018;*
- d. A publicação da Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, prescindiu do instrumento de Análise de Impacto Regulatório, contrariando legislação que disciplina o processo de tomada de decisão;*
- e. A ANTT não seguiu a diretriz estabelecida na Medida Provisória nº 832/2015, no que concerne à participação dos representantes das cooperativas de cargas, dos sindicatos de empresas de transportes e de transportadores autônomos de cargas no processo de fixação dos preços mínimos;*
- f. A Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, fragiliza a segurança jurídica no setor, considerando as especificidades dos segmentos econômicos representado pelas requerentes, nos quais a formação de preços é sujeita a cotações internacionais, sendo também caracterizado pela assunção de compromissos futuros;*
- g. Existe ilegalidade na Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, decorrente da suposta possibilidade de serem aplicadas penalidades, em que pese não haver a exata tipificação da conduta;*
- h. A Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, não abarca todas as situações possíveis, considerando as diferenças regionais e o fato de os custos terem tomado por parâmetro os valores de insumos praticados no Estado de São Paulo;*
- i. A metodologia e parâmetros que embasaram as tabelas de frete publicadas na Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, são tecnicamente inconsistentes, apresentando pareceres e/ou estudos que sustentariam essa alegação, fls. 117/147.*

A seu turno, no pedido de aditamento registrado na ANTT em 03 de setembro de 2018, fls. 164/175, as entidades reiteram os pedidos inicialmente apresentados à ANTT, acrescentando à impugnação novos argumentos que justificariam a suspensão dos efeitos da Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, tendo em vista o advento da Lei nº 13.703 (fl. 161/163), de 8 de agosto de 2018, produto da conversão da MPV nº 832, de 2018, em Lei.

De forma sintética, resumimos os principais pontos suscitados pelas interessadas, no aditamento à impugnação administrativa, a saber:

- j. O art. 6º da Lei nº 13.703, de 2018, teria dado maior relevância à necessidade de participação de representantes dos setores interessados na definição de preços mínimos do transporte rodoviário de cargas – dentre eles embarcadores e dos contratantes dos fretes –, de forma que a inexistência deste rito no contexto da Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, daria ensejo à interpretação de que a norma não foi recepcionada pela Lei nº 13.703, de 2018, operando-se espécie de derrogação da referida resolução;*



- k. A Lei nº 13.703, de 2018, traz disposições que não se coadunam à metodologia adotada na Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, especificamente acerca do fato de o §1º do art. 4º da Lei nº 13.703/2018 prever que os custos referentes ao pedágio deverão ser priorizados na definição dos pisos mínimos de frete;*
- l. O reajuste automático dos pisos mínimos de frete, nos termos do estabelecido no §3º do art. 5º da Lei nº 13.703, de 2018, não foi praticado observado pela ANTT, que teria sido omissa em reajustar as tabelas de frete, considerando a suposta redução de 11% no valor do diesel, segundo dados apurados pelas requerentes em 30 de maio de 2018 e 08 de agosto de 2018.*
- m. A ausência de regulamentação do art. 7º da Lei nº 13.703, de 2018, referente ao documento que acompanhará toda operação de transporte, é fator que impede a operacionalização da Resolução ANTT nº 5.820, de 2018.*

2. DA ANÁLISE DO PEDIDO

Relativamente aos pontos suscitados pelas requerentes, relacionados de forma resumida nos itens “a” a “l” supra, cabem as seguintes considerações:

I. Quanto à questão suscitada no item “a”.

A Política de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas foi estabelecida pelo Poder Executivo por meio da Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, a qual, após esgotados todos os ritos inerentes ao processo legislativo, foi objeto de conversão na Lei nº 13.703, de 08 de agosto de 2018.

A Política em tela foi submetida a controle prévio de constitucionalidade no âmbito do Poder Executivo e Legislativo, não sendo dado a esta ANTT investir-se em outra instância para avaliar a constitucionalidade de normas que seguiram todos os trâmites legislativos necessários, e que passaram a integrar o ordenamento jurídico vigente.

Não obstante, vale frisar que é de conhecimento de todos o ajuizamento de ações perante o Supremo Tribunal Federal, as quais objetivam que o pretório excelso declare a inconstitucionalidade da Lei nº 13.703, de 2018.

II. Quanto à questão suscitada no item “b”.

As propostas de atos normativos para a Presidência da República deverão ser acompanhadas de Exposição de Motivos, nos termos do art. 26 e seguintes do Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017.

Conforme artigo 27 do Decreto nº 9.191/2017, a Exposição de Motivos deve conter elementos mínimos, sendo assinada pelo Ministro de Estado proponente.

Considerando as competências atribuídas pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a esta ANTT, é forçoso reconhecer que a Agência, entidade da administração indireta, regida pelo regime autárquico especial, deve observância às diretrizes políticas formuladas no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.





Portanto, e não cabe à ANTT imiscuir-se no juízo em que se fundamentou o órgão formulador de política pública.

III. Quanto à questão suscitada no item “c”.

A ANTT pauta-se no princípio da estrita legalidade. A par das disposições legais, a ANTT disciplina os aspectos de natureza eminentemente técnica, de acordo com o ordenamento jurídico.

Relativamente ao valor correspondente ao pedágio, cumpre destacar que o art. 2º da Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, estabelece que:

Art. 2º O valor do Vale-Pedágio não integra o valor do frete, não será considerado receita operacional ou rendimento tributável, nem constituirá base de incidência de contribuições sociais ou previdenciárias.

Portanto, a regulamentação da ANTT sobre o tema levará em conta a análise sistemática do ordenamento jurídico que disciplina o transporte rodoviário de carga por conta de terceiro e mediante remuneração.

Quanto ao frete retorno, verifica-se que há equívoco da requerente quanto ao tratamento conferido pela Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, ao frete retorno.

A Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, e seus anexos são aplicados para embasar o pagamento do frete referente a serviços de transporte remunerado de cargas entre a origem e o destino estabelecidos entre as partes, conforme contrato ou conhecimento de transporte, que possuem natureza fiscal.

IV. Quanto à questão suscitada no item “d”.

A Medida Provisória nº 832/2018 estabeleceu o dever-função a ser exercido pela ANTT no prazo de cinco dias, a contar da publicação do normativo, requerendo desta Agência a edição da primeira tabela com os valores de frete mínimo do transporte rodoviário de cargas.

Todo o procedimento que culminou na publicação da Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, teve a participação do órgão de assessoramento junto à ANTT, que concluiu pela possibilidade de dispensa da AIR, conforme Parecer n. 01136/2018/PF/PGF/AGU.

A possibilidade de dispensa da AIR também é prevista nos §§ 3º e 4º do art. 3º da Deliberação ANTT nº 85, de 23 de março de 2016.

V. Quanto à questão suscitada no item “e”.

Conforme Parágrafo Único do art. 2º da Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018, a ANTT regulamentará a participação das diversas partes interessadas no processo de fixação dos pisos mínimos da Política Nacional de Pisos Mínimos do transporte Rodoviário de Cargas instituída por meio da referida Lei.

A ANTT divulgará oportunamente o período e formas para que os interessados encaminhem suas contribuições, visando à publicação da norma que regulamentará o tema.





VI. Quanto à questão suscitada no item “f”.

Em que pese a plausibilidade da alegação, não poderá esta ANTT estabelecer rito diverso para beneficiar apenas as especificidades dos setores representado pelas requerentes.

A Lei nº 13.703, de 2018, não abre espaço para a ANTT avaliar, de forma isolada do conjunto da economia, excepcionais para um setor específico, em detrimento dos demais.

Nesse sentido, o § 4º do art. 5º da Lei nº 13.703, de 2018, prevê hipótese de estabelecimento de pisos mínimos diferenciados, que serão objeto de avaliação oportunamente, considerando os resultados da Tomada de Subsídios nº 009, de 2018, que deverá dar ensejo a novos processos de Participação e Controle Social, com observância da Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017.

Sendo assim, as requerentes deverão apresentar suas justificativas no contexto de Audiência Pública que a ANTT deverá abrir, com o objetivo de aprimorar a metodologia e os parâmetros que embasaram a publicação da tabela de preços mínimos de frete, que consta na Resolução ANTT nº 5.820, de 2018.

VII. Quanto à questão suscitada no item “g”.

Há equívoco das requerentes no presente tópico, tendo em vista o fato de que a aplicação de multas administrativas em decorrência do descumprimento da Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, está condicionada à publicação de norma regulamentadora no âmbito da Diretoria Colegiada da ANTT.

No atual momento, a única previsão contida na Resolução ANTT nº 5.820, de 2018 sobre o assunto é a que consta no art. 3º-A, que reproduz a diretriz que consta no texto da Lei nº 13.703, de 2018.

Sendo assim, em que pese a impossibilidade de aplicação de multas até que seja concluído o Processo de Participação e Controle Social aberto especificamente para esse fim, nomeadamente a Audiência Pública nº 012/2018, existe a obrigação legal de observância das tabelas que constam na Resolução ANTT nº 5.820, de 2018.

Em caso de descumprimento, o interessado poderá submeter sua pretensão de ser indenizado diretamente ao Poder Judiciário.

VIII. Quanto à questão suscitada no item “h”.

Quanto a esse questionamento, remetemos às informações contidas no comentário ao item “f”.

Sendo assim, as considerações relativas ao tema serão objeto de análise pormenorizada, por ocasião da abertura de Processo de Participação e Controle Social, no qual também serão consideradas as contribuições recebidas por meio da Tomada de Subsídios nº 009/2018.

IX. Quanto à questão suscitada no item “i”.

Quanto a esse questionamento, remetemos às informações contidas no comentário ao item “f”.





Sendo assim, as considerações relativas ao tema serão objeto de análise pormenorizada, por ocasião da abertura de Processo de Participação e Controle Social, no qual também serão consideradas as contribuições recebidas por meio da Tomada de Subsídios nº 009/2018.

X. Quanto à questão suscitada no item “j”.

Quanto a esse questionamento, remetemos às informações contidas no comentário ao item “e”.

XI. Quanto à questão suscitada no item “k”.

Quanto a esse questionamento, remetemos às informações contidas no comentário ao item “c”.

XII. Quanto à questão suscitada no item “l”.

As requerentes equivocam-se, considerando que, assim que constatadas a incidência da hipótese prevista no §3º do art. 5º da Lei nº 13.703, de 2018, a Diretoria Colegiada da ANTT fez publicar a Resolução ANTT nº 5.827, de 05 de setembro de 2018, reajustando os valores discriminados no anexo II da Resolução ANTT nº 5.820, de 2018.

Cumprе esclarecer que, na aferição da variação do valor do óleo diesel, considera-se nos cálculos o abatimento no valor de R\$ 0,46, tendo em vista a subvenção econômica concedida pelo Governo Federal ao referido combustível, nos termos do acordo firmado com a categoria, materializado na Medida Provisória nº 847, de 31 de julho de 2018.

XIII. Quanto à questão suscitada no item “m”.

As questões relativas aos documentos de porte obrigatório para fins da Lei nº 13.703, de 2018, serão regulamentadas pela ANTT, seguindo todos os ritos inerentes ao Processo de Participação e Controle Social, nos termos da Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017.

Cumprе salientar, contudo, que a conclusão desse processo não é condição para a eficácia da Resolução ANTT nº 5.820, de 2018, considerando que subsistirão as disposições sobre o tema que constam nas normas de regência do Transporte Rodoviário Remunerado de Cargas, nomeadamente a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, e a Resolução ANTT nº 4.799, de 27 de julho de 2015.

2. DA PROPOSIÇÃO

Portanto, tendo em vista as razões elencadas, conclui-se pela improcedência dos pedidos das requerentes, tanto o principal quanto os subsidiários.

Diante disso, considerando as disposições regimentais e a orientação consubstanciada na Deliberação ANTT nº 661, de 11 de setembro de 2018, sugerimos a remessa dos autos para ao gabinete do Diretor supervisor da área, para avaliação e submissão da proposta à Diretoria Colegiada.

(...)” (sic)



Ato contínuo, a SUROC juntou ao presente processo a minuta de Deliberação à fl. 189, e, em atendimento ao disposto na Deliberação nº 661/2018, o encaminhou para supervisão e avaliação da Diretoria Marcelo Vinaud por meio do Despacho nº 176/2018, de 23/10/2018 (fl. 190), no qual destacou que a data limite estipulada pela Procuradoria para comprovação do cumprimento da decisão judicial citada anteriormente, prolatada em sede do Mandado de Segurança, é o dia 05/11/2018.

Em 23/10/2018, mediante o Despacho nº 058/DMV/2018 (fl. 191), a Diretoria Marcelo Vinaud encaminhou os presentes autos à Diretoria Geral e propôs a análise do assunto na 787ª Reunião de Diretoria, a ser realizada em 30/10/2018, tendo em vista a data limite para decisão a respeito do requerimento das entidades.

Dessa forma, aos 23 de outubro de 2018, os autos foram distribuídos à esta Diretoria DSL, nos termos do Despacho nº 2.929/2018 (fl. 193), oriundo da Secretaria-Geral – SEGER.

Assim, pelo que consta nos autos e considerando as análises e manifestação da área técnica, esta Diretoria DSL entende por indeferir o requerimento de suspensão dos efeitos da Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, apresentado pelas Associações Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE e Nacional dos Exportadores de Cereais – ANEC.

IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, acolhendo o encaminhamento proposto pela área técnica, VOTO por indeferir o pedido administrativo de impugnação da Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, apresentado pelas Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais – ANEC.

Brasília, 24 de outubro de 2018.



SÉRGIO DE ASSIS LOBO
Diretor

À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em, 24 de outubro de 2018.

Ass:



Wilma Virginia A. Ribeiro Assunção
Matrícula 1006863
Assessora
Diretoria Sergio Lobo - DSL