



EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

A CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA, entidade sindical de grau superior e âmbito nacional, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.582.750/0001-78, estabelecida no SGAN, Quadra 601, Módulo “K”, Ed. Antonio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-021, Brasília/DF, por seus advogados infra-assinados, procuração anexa, com endereço profissional no SGAN, Quadra 601, Módulo “K”, Ed. Antonio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-021, Brasília/DF, endereço que indica para os fins do art. 77, V, do CPC, vem, com fulcro no artigo 102, I, “a” e “p”, da Constituição da República e na Lei 9.868/99, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO LIMINAR DE
MEDIDA CAUTELAR**

em face da Medida Provisória (MP) nº 832, de 27 de maio de 2018, arts. 1º ao 8º, editada pelo Presidente da República, pelas razões a seguir.

I. OBJETO DA AÇÃO

De acordo com o art. 102, I, a, da CRFB/88¹, caberá Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole o texto constitucional.

O objeto dessa Ação Direta de Inconstitucionalidade é a Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, que *institui a Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas* e assim dispõe (**DOC. 01**):

¹ **Art. 102.** *Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.*

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 832, DE 27 DE MAIO DE 2018

Institui a Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

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 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 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.

Brasília, 27 de maio de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

MICHEL TEMER

Valter Casimiro Silveira

Eliseu Padilha

Patente a afronta constitucional perpetrada ante a indevida (por injustificada) interferência estatal em atividade econômica eminentemente privada (atividade econômica em sentido estrito).

Ora, a supressão da liberdade de fixação do valor dos fretes no transporte de cargas rodoviárias, mediante a instituição de uma política de preços mínimos consubstanciada em edição de tabela de aplicação imediata e de natureza vinculativa, com previsão de aplicação de penalidade ao seu infrator, viola frontalmente o texto constitucional que consagra, como fundamento da República Federativa do Brasil a livre iniciativa (art. 1º, IV²); como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre (art. 3º, I³), cujo fundamento principal, no âmbito econômico, é a livre-iniciativa; além de violar um dos fundamentos da ordem econômica do País: a livre iniciativa (art. 170, caput⁴); diversos princípios da ordem

² **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; (...)*

³ **Art. 3º** *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...)*

⁴ **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: (...)*

econômica, tais como: a propriedade privada (art. 170, II⁵), a livre concorrência (art. 170, IV⁶) e a defesa do consumidor (art. 170, V⁷); além de violar diretrizes da política agrícola (art. 187, caput e inciso II⁸).

Mas não somente, o regime de governo, estabelecido pelo art. 1º, *caput* e parágrafo único⁹, da Lei Maior, é igualmente violado quando se verifica que somente participarão da formação do preço mínimo os “*representantes das cooperativas de transporte de cargas e dos sindicatos de empresas de transportes e de transportadores autônomos de carga*”. Ora, a violação à Democracia é patente, não é viável que somente a parte diretamente interessada no aumento do valor do frete participe da formação da tabela mínima e vinculativa de preços, violando a própria isonomia, postulado estampado na Carta da República que impossibilita o tratamento diferenciado entre os administrados frente ao Estado.

Os indiretamente influenciados, todos os brasileiros, também devem participar da elaboração de tal tabela, por meio de consultas públicas e demais formas de participação popular, haja vista que frete mais caro é sinônimo de todo e qualquer produto mais custoso. Quem paga a conta do frete mais caro é o consumidor final, isto é, todo cidadão brasileiro.

Não menos importante é a violação perpetrada pela MP ao art. 174, caput¹⁰, da Carta da República, que dispõe claramente que o objetivo do Estado,

⁵ **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: (...) II - propriedade privada;*

⁶ **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;*

⁷ **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: (...) V - defesa do consumidor;*

⁸ **Art. 187.** *A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: (...) II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;*

⁹ **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: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

¹⁰ **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.*

quando atua na ordem econômica por meio de lei, a qual impacta em atividade econômica do setor privado, possui natureza *indicativa*.

Ademais, o ato do Presidente da República atenta, inequivocamente, contra os sobreprincípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica.

Quanto à possibilidade de impugnação de Medida Provisória em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, esta Corte Constitucional possui jurisprudência pacífica quando ao cabimento dessa ação de controle concentrado, haja vista se tratar de ato normativo federal primário, consoante art. 59, V¹¹, da CR/88 (ADI n. 4048/DF-MC, rel. Min. Gilmar Mendes; ADI n. 1055/DF, rel. Min. Gilmar Mendes; ADI n. 1442/DF, rel. Min. Celso de Mello).

Desse modo, diante dos vícios de inconstitucionalidade material que inquinam a MP nº 832/2018 e, conseqüentemente, a Resolução nº 5.820/2018 da ANTT, a declaração de incompatibilidade da norma com a Lei Maior é medida que se impõe.

Importante destacar, por fim, que em 07/06/2018 foi editada a Resolução nº 5.821/2018 da ANTT (**DOC. 08**), alterando a Resolução ANTT nº 5.820/2018, mas que ficou em vigor por apenas 4 horas, dado que foi revogada pela Resolução ANTT nº 5.822/2018 (**DOC. 09**)¹², voltando a vigorar a Resolução ANTT nº 5.820/2018 (**DOC. 04**) sem alterações, inclusive quanto à tabela nela prevista, editada com fulcro no art. 4º, 5º e 6º da MP nº 832/2018.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA ESPECIAL DA CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA

Inquestionável que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA detém legitimidade ativa para a propositura da presente ADI, conforme dispõe o art. 103, IX¹³, da CRFB/88 (ADI 1.599-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa).

Ressalte-se que a CNA é entidade sindical de grau superior e âmbito nacional, reconhecida como tal pelo Decreto nº 53.516, de 31/01/64, publicado no

¹¹ **Art. 59.** O processo legislativo compreende a elaboração de: (...) V - medidas provisórias; (...)

¹² <https://g1.globo.com/economia/noticia/reuniao-com-caminhoneiros-sobre-tabela-de-frete-nao-produzira-efeitos-imediatos-diz-antt.ghtml>

D.O.U de 11 de junho de 2018: Resolução nº 5.822/2018 da ANTT revogou a Resolução nº 5.821/2018.

¹³ **Art. 103.** Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Diário Oficial da União de 05/02/64, constituída por 27 (vinte e sete) Federações da categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria, no que se refere às atividades primárias desta ou de qualquer outro ramo, independentemente da área, tudo conforme assentado nos seguintes dispositivos de seu Estatuto, cuja cópia segue em anexo:

Art. 1º - A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, entidade sindical de grau superior, reconhecida pelo Decreto nº 53.516, de 31/01/64, publicado no Diário Oficial da União de 05/02/64, é constituída pela categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria, no que se refere às atividades primárias desta ou de qualquer outro ramo, independentemente da área, tendo como princípios:

I. a valorização do produtor e do trabalhador rural;
(...)

Art. 3º - A CNA tem por objetivos:

I. coordenar, promover o desenvolvimento, a defesa e a proteção da categoria econômica de que trata o caput do Art. 1º e representá-la legalmente;

II. representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros, defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Setor Agropecuário.

(...)

Art. 5º - São prerrogativas da CNA:

(...)

V. defender os direitos e os interesses da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas;

VI. propor qualquer tipo de ação que vise resguardar os interesses da categoria econômica representada, inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade, Mandado de Segurança Coletivo e denunciar irregularidades e ilegalidades às autoridades ou entidades competentes;

VII. colaborar com as entidades congêneres no sentido de obter a paz social e o progresso econômico do País.

Desse modo, a CNA tem a obrigação de promover a defesa e a proteção da categoria agropecuarista; representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros; defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do setor agropecuário; além de colaborar com as entidades congêneres no sentido de obter a paz social e o progresso econômico do País.

Nessa quadra, a Autora atende ao requisito da **representatividade de “âmbito nacional”**, tal como requerido pelo texto constitucional (art. 103, IX) e pela jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Federal (ADI-MC n. 403/SP¹⁴).

Importa mencionar, ainda, que todas as Federações que integram a CNA possuem interesses homogêneos, principalmente no que tange à defesa dos direitos dos produtores rurais de pequeno, médio e grande porte (art. 3º, I, do Estatuto da CNA).

No tocante ao requisito da **pertinência temática**, que se traduz na necessidade de demonstração da relação de abrangência dos objetivos estatutários das Confederações e o objeto da norma impugnada (ADI-MC n. 1.157, rel. Min. Celso de Mello), é necessário mencionar que **a MP nº 832, de 27 de maio de 2018, aqui objurgada, estabelece uma política de preços mínimos do transporte rodoviário de cargas que, como é fato público e notório, se trata do modal mais utilizado pelos produtores rurais para o escoamento de suas produções agropecuárias.**

Desse modo, observado o art. 3º, II, do Estatuto da CNA¹⁵, que elenca os objetivos da entidade, se constata que a defesa dos direitos e interesses dos produtores rurais está diretamente ligada à necessidade de se questionar a MP nº 832/2018, cujo desiderato é estabelecer preços mínimos do transporte rodoviário de cargas (arts. 1º e 4º), fixados em tabela elaborada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (art. 5º), definida sem qualquer participação da sociedade civil, especialmente de seus usuários (setor econômico/produtivo, art. 6º), e detentora de natureza vinculativa, cuja inobservância “*sujeitará o infrator a indenizar o transportador em valor equivalente ao dobro do que seria devido, descontado o valor já pago*”.

É evidente que a norma impacta diretamente sobre a atividade agropecuária e o agronegócio como um todo, aumentando os seus custos de maneira abrupta e imprevista, acarretando prejuízos imediatos à categoria econômica rural¹⁶ pela prefixação da produção presente e futura e, via de

¹⁴ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM”. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. TRANSPORTE DE TRABALHADORES URBANOS E RURAIS. SEGURANÇA DO TRABALHO. 1. A Confederação Nacional da Agricultura, C.N.A., tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, IX, da Constituição Federal). (...)”. grifo acrescido

¹⁵ **Art. 3º** - A CNA tem por objetivos: (...) **II. representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros, defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Setor Agropecuário.**

¹⁶ Cujas representação e defesa de interesses, repita-se, é exercida pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil.

consequência, à economia brasileira, ante o inevitável aumento de preços que daí advirá, assim como da inflação.

Portanto, ante o exposto, estão preenchidos todos os requisitos necessários para a configuração da legitimidade da Confederação da Agricultura e da Pecuária do Brasil – CNA para a propositura da presente ADI.

III. DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 832, DE 27 DE MAIO DE 2018

Como já externado, a norma aqui impugnada viola diversos preceitos constitucionais, de modo que se abordará cada um separadamente para que se demonstre o tamanho das transgressões constitucionais realizadas.

III.1 DA VIOLAÇÃO À FUNDAMENTO DA REPÚBLICA, AO POSTULADO DA ISONOMIA E A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA

Em meio à crise deflagrada pela greve dos caminhoneiros, o Presidente da República, como parte do acordo ajustado para o término do movimento paredista, editou a Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, que *institui a política de preços mínimos do transporte rodoviário de cargas.*

Oportuno registrar que a adoção dessa medida causa, no mínimo, enorme perplexidade, eis que **nos idos de 2015, quando movimento grevista de mesma natureza se instaurou no País, o Governo se posicionou contrário à elaboração de uma tabela obrigatória de preço dos fretes, suscitando a sua inconstitucionalidade, “uma vez que a legislação brasileira não autoriza esse tipo de tabela impositiva”¹⁷.**

Àquela época (2015), então, a ANTT publicou a Resolução nº 4.681, de 23 de abril de 2015 (DOC. 02), a qual estabelecia o procedimento para a elaboração de tabela que viria a servir apenas como **referência** para o cálculo dos custos de fretes realizados por meio de transporte rodoviário.

Cabe destacar que o procedimento previa, inclusive, a realização de audiências públicas¹⁸ para análise dos estudos que definiriam os valores de referência, ou seja, mesmo sendo uma tabela referencial, houve ampla participação

¹⁷ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-04/resolucao-da-antt-institui-procedimentos-para-elaboracao-de-tabela-de-fretes>

¹⁸ <http://www.transvias.com.br/7138/noticias/ANTT-publica-resolucao-para-criar-tabela-referencial-de-frete>

da sociedade civil em sua elaboração, formatada na Resolução ANTT nº 4.810, de 19 de agosto de 2015 (DOC. 03), a qual vigeu até o último dia 30 de maio de 2018.

Nessa data, passou então a vigor a **Resolução ANTT nº 5.820 (DOC. 04)**, respaldada na MP nº 832/2018, **trazendo tabela de natureza vinculativa e observância obrigatória**, elaborada com a participação única e exclusiva dos *“representantes das cooperativas de transporte de cargas e dos sindicatos de empresas de transportes e de transportadores autônomos de cargas”* (art. 6º, da MP nº 832/2018), ao alvedrio da opinião dos demais setores da sociedade civil, especialmente, **dos usuários** do transporte rodoviário de cargas (categorias econômicas/produtivas), não obstante impacte diretamente nas atividades que desenvolvem.

Essa situação viola a própria Lei de regência da ANTT (Lei nº 10.233/2001) que estabelece, em seus artigos 20, II, “a” e “b”; 24, II e VI; 43, II, c/c 14-A; 66 e 68, formas de fomentar a competitividade no setor de transportes, com o respeito ao usuário dos serviços, entre eles, como já mencionado, o produtor rural.

Ora, a situação fática enfrentada e a legislação aplicada à matéria não foram alteradas; destarte, o que era inconstitucional em 2015, permanece obviamente inconstitucional em 2018.

Assim, certo é que a livre iniciativa, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV, CR/88), e os princípios da ordem econômica inscritos na Carta da República, especialmente os postulados da propriedade privada e da livre concorrência (art. 170, II e IV, da CRFB/88), constituem-se normas conformadoras do sistema econômico escolhido pela Lei Maior, qual seja, o capitalismo de mercado.

Nesse cenário, a atuação estatal na definição de preços de produtos e de serviços só se admite quando o mercado o exige para o resguardo da própria livre iniciativa e da livre concorrência, ou quando verificado abuso de poder econômico (art. 173, §4º¹⁹, CR/88). Essa, inclusive, é a única hipótese diante da clássica interpretação constitucional, que determina que somente norma constitucional pode impor limitação a outra norma constitucional. Portanto, o art. 173, §4º, da CRFB/88 é a única norma que pode impor tamanha limitação ao art. 170, caput, II, III, IV e V, da CRFB/88.

¹⁹ **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 - lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.*

No presente caso, como mencionado, não se configuram as situações acima em que o texto constitucional autoriza a relativização da livre iniciativa e da livre concorrência. Portanto, não havendo nenhuma das hipóteses, inconstitucional a atuação estatal no presente caso. A doutrina, em consonância com esse posicionamento, destaca:

É o caso para tocarmos num exemplo de grande importância, do controle estatal de preços. Essa prática, largamente utilizada no autoritarismo econômico, durante várias décadas neste País, mas tão prejudicial à competição, tão incompatível com uma política de desenvolvimento (hoje, princípio constitucional – art. 3º, II), tão perigosa pelas distorções que gera (como nos casos dos planos ‘Cruzado’ e ‘Verão’), teve seu fim, com muito atraso, na Constituição de 1988. Não será mais possível à burocracia incompetente fazer demagogia com preços.

A intervenção regulatória nos preços não exclui, todavia, a modalidade sancionatória, sempre que caracterizarem transgressões previstas no art. 173, §4º, casos em que o Estado estará autorizado a intervir vinculada e motivadamente²⁰.

Inclusive, a título de *obiter dictum*, a Medida Provisória aqui objurgada viola o próprio art. 173, §4º, da CR/88, pois gera aumento arbitrário de lucro para a categoria beneficiada (ADI n. 319/DF-QO, rel. Min. Moreira Alves).

No presente caso, a paralização dos caminhoneiros, buscando a diminuição do preço do óleo diesel, podia até ser legítima, dado que haviam meios para se manobrar diminuição nesse custo. Contudo, o requerimento de diminuição do preço do óleo diesel, combinado com tabelamento de preços do frete, torna desproporcional a própria margem de lucro que tal atividade econômica passará a ter.

No capitalismo (modelo econômico eleito pela Constituição²¹), o mercado define o preço do produto ou serviço pela economicidade: oferta x demanda. É

²⁰ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Ordem econômica e desenvolvimento na Constituição de 1988*, 1989, p. 69-70.

²¹ A adoção não é expressa, mas não há discussão quanto a esse ponto, dado que a proteção dada a propriedade privada, juntamente com os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, conformam todos os requisitos para a eleição do capitalismo. Tanto é assim que o Ministro Roberto Barroso, comentando, o art. 1º, IV, da CR/88 chega a mesma conclusão (BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. Comentários ao artigo 1º, IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013).

importante que se ressalte, também, que o preço, em tese, diminuto do frete, se dá pela oferta em excesso presente nesse nicho de mercado, dada a política feita em passado recente, de incentivo à compra de caminhões quando havia maquiagem do preço dos combustíveis²².

Em retorno ao ponto nodal da presente ação, o Ministro Roberto Barroso, em seu estudo “*A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços*”²³, destacou:

(...) pode haver situações excepcionais de intervenção estatal legítima em matéria de preços. Esta possibilidade, eventual e drástica, não se confunde com a idéia que tem ganho curso em certos segmentos governamentais: a de que a livre iniciativa, decisão política fundamental do constituinte de 1988, deva ceder passo diante de todos os demais bens em alguma medida valorados pela Constituição. Ou pior: deve submeter-se às decisões circunstanciais da conveniência política.

(...)

Penso ser preciso conceder que, em situações excepcionais, o controle prévio de preços poderá justificar-se, com fundamento nos próprios princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Será este o caso quando esta medida extrema for essencial para reorganizar um mercado deteriorado, no qual esses dois princípios tenham entrado em colapso e não mais operem regularmente.

No caso em análise, a intervenção estatal deriva de atendimento político à reivindicação de categoria profissional, para frear movimento grevista que praticamente parou o País e causou prejuízos bilionários em menos de 10 (dez) dias.

Ou seja: premido pela situação anárquica desencadeada no País e diante da ameaça a sua governabilidade, o Presidente da República cedeu ao pleito oriundo dos transportadores e determinou a instituição de tabela obrigatória de preços mínimos para fretes rodoviários, sob argumento (*descasamento entre a oferta de serviços de transporte de cargas rodoviário e a sua demanda, fazendo com que os preços sejam subestimados, ficando por vezes abaixo do seu custo – DOC. 01-A*²⁴) que, com a devida

²² <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2015-03/incentivos-para-compra-de-caminhoes-foram-alem-do-necessario-diz-ministra>

https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/24/economia/1527177800_693499.html “De 2001 a 2016, a frota de caminhões do país cresceu 84%, em parte por conta do crédito concedido pelo BNDES entre 2008 e 2014. O aumento foi tão intenso que levou empresários do setor a pedir a suspensão de outros tipos de crédito para a compra de caminhões em 2016.”

²³ <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47240/44652>

²⁴ MP 832, de 2018 – exposição de motivos.

vênia, não se sustenta como justificativa à medida tão grave e, por essa razão, tão excepcional.

Reportamo-nos, aqui, por absolutamente pertinente, à matéria publicada no Estadão em 06 de junho de 2017, sobre o Projeto de Lei nº 528/2015, convertido atualmente no Projeto de Lei nº 121/2017, que também trata da instituição de tabela obrigatória de preço de fretes rodoviários²⁵:

A colheita brasileira de grãos, puxada pela soja e pelo milho, deve alcançar 215 milhões de toneladas na safra 2016/2017, 15% mais que no ciclo anterior. Esse avanço deve conter a inflação pelo aumento da oferta de alimentos, impulsionar as exportações e movimentar a economia interna pela geração de empregos e renda. Bom para a sociedade brasileira e para os transportadores rodoviários de carga.

Essa safra recorde significa contratação de mais fretes a preços mais elevados, como já se tem observado desde meados de janeiro. Assim funciona uma economia de mercado: fretes mais baixos ocorrem quando a demanda por esse serviço é menor em relação à oferta, e vice-versa. No ano passado, safras menos volumosas e recessão econômica contribuíram para que a demanda fosse menor que a oferta. Contudo, o crescimento econômico e, especialmente, o aumento da produção agropecuária reverterão esse quadro e trarão novo ciclo virtuoso para o setor de transporte.

Entretanto, a economia de mercado baseada nos princípios constitucionais da livre-iniciativa (art. 1.º, IV) e da livre concorrência (art. 170) está sendo ameaçada pelo Projeto de Lei (PL) 528/2015, que propõe uma política de preços mínimos do transporte rodoviário de cargas.

Para 32 entidades representativas da cadeia do agronegócio, essa proposta de tabelamento de fretes é extremamente preocupante. Em primeiro lugar, a medida é claramente inconstitucional, pois viola os mencionados artigos e faz com que o Estado atue de forma desnecessária e indevida em um setor caracterizado pelo livre funcionamento das forças de mercado. Posição do ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso endossa esse argumento: a livre fixação de preços é elemento fundamental da livre concorrência. Por isso, o controle prévio de preços como política pública viola a Constituição. Além da flagrante inconstitucionalidade, o PL 528/2015 propõe uma política economicamente ineficaz, pois já se sabe que o tabelamento de preços cria distorções e não se presta a resolver desequilíbrios de oferta e demanda. Ao contrário, a imposição de pisos arbitrários pode, inclusive, ensejar nova sobreoferta de caminhões e manter situação permanente de artificialidade na economia. Também haverá margens para insegurança jurídica a partir de questionamentos da

²⁵ <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,retrocesso-a-vista,70001827531>

regra, descumprimento da lei pela incapacidade de fiscalização e geração de distorções desnecessárias entre as empresas usuárias.

Além disso, se aprovado o PL 528/2015, toda a sociedade será penalizada, pois haverá aumento dos custos de transporte e da inflação, perda de competitividade das exportações e desestímulo à produção, com impactos diretos na redução da renda do produtor rural.

Em realidade, a pressão para o Brasil ter preços mínimos de transporte rodoviário de cargas explica-se pelos efeitos da crise do setor, decorrente de uma política governamental equivocada, de crescimento da frota em ritmo muito acima das necessidades do País, e de uma recessão econômica que diminuiu a demanda por fretes rodoviários. Essa combinação de fatores propiciou uma crise sobre os transportadores e motoristas autônomos, que passaram a buscar medidas que não solucionarão seu problema real: a oferta de caminhões maior que a demanda e a conseqüente ociosidade, que gerou queda nos valores dos fretes.

País de dimensão continental, o Brasil ainda exibe uma participação alta do modal rodoviário (65% do total), na comparação com os modais ferroviário e fluvial. Essa realidade está mudando com o aumento da produtividade das ferrovias e os novos terminais fluviais do Norte do País, mas o potencial de produção agrícola manterá por muitos anos a importância dos caminhões no escoamento de produtos. Daí a importância de nos aferrarmos aos princípios de uma economia de livre mercado, na qual é a lei da oferta e da demanda que influencia os fretes, e não buscarmos soluções simples e erradas para um problema complexo. (grifo acrescido)

Assim, intervenção estatal na livre fixação de preços dos fretes rodoviários não se justifica, por absolutamente ineficaz à solução do problema em que se origina, qual seja, o excessivo número de caminhões em oferta para os serviços (DOC. 01-A).

Mais: além de não resolver o problema do excesso de oferta de caminhões no mercado, fato é que “o tabelamento do frete inevitavelmente levará ao aumento geral de preços para a população brasileira, em função da alta dependência rodoviária do País”, com “elevado risco de que a fixação de preços mínimos resultará na cartelização do setor, com conseqüências danosas para toda a economia”²⁶.

Veja-se que a própria **Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007**, a dispôr sobre o “transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração” (DOC. 06)

²⁶

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cni-diz-que-tabelamento-de-preco-do-frete-e-grande-retrocesso,70002327935>

estabelece, em seu art. 2º, que **essa atividade econômica, de natureza comercial, é exercida por pessoa física ou jurídica em regime de livre concorrência**²⁷.

Ora, a própria lei de regência da atividade econômica exercida pelos caminhoneiros destaca a sua submissão ao princípio da livre concorrência, configurando-se, claramente, como atividade econômica em sentido estrito²⁸, portanto, completamente submersa nos ditames da livre iniciativa e livre concorrência.

Desse modo, essa atividade econômica não pode sofrer interferência estatal por meio de normas obrigatórias e vinculativas, haja vista a expressa disposição do art. 173, §4º, da CR/88 que diz claramente que o Estado, no setor privado, atua na regulação por meio de **atos indicativos**, nunca vinculativos.

A MP nº 832, de 27 de maio de 2018, é, pois, absolutamente inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, convolvendo-se em ingerência estatal desnecessária e indevida em setor caracterizado, como dito, pelo livre funcionamento das forças de mercado.

Destaca-se algumas das consequências da medida inconstitucional aqui impugnada²⁹:

Toda a sociedade será penalizada, pois haverá aumento dos custos de transporte e da inflação, perda de competitividade das exportações e desestímulo à produção, com impactos diretos na redução da renda do produtor rural. (grifo acrescentado)

Ademais, há que se considerar que, **apenas nos últimos 05 (cinco) meses, os fretes tiveram uma alta de 15% (quinze por cento)**³⁰, sendo que o novo frete

²⁷ **Lei 11.442 - Art. 1º.** Esta Lei dispõe sobre o Transporte Rodoviário de Cargas - TRC realizado em vias públicas, no território nacional, por conta de terceiros e mediante remuneração, os mecanismos de sua operação e a responsabilidade do transportador. (...) **Art. 2º.** A atividade econômica de que trata o art. 1º desta Lei é de natureza comercial, exercida por pessoa física ou jurídica em regime de livre concorrência, e depende de prévia inscrição do interessado em sua exploração no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTR-C da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, nas seguintes categorias: (...)

²⁸ Classificação, derivada da obra do Ministro Eros Grau (*A ordem econômica na Constituição de 1988*), adotada como forma de diferenciar o gênero atividade econômica das espécies atividade econômica em sentido estrito (setor privado) e serviço público (setor público), haja vista que a Constituição não dispõe claramente essa divisão nos artigos referentes à ordem econômica.

²⁹ <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,retrocesso-a-vista,70001827531>

³⁰ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-05/entidades-de-produtores-sao-contratamento-dos-precos-de-frete>

<http://www.cecafe.com.br/publicacoes/legislacao/cecafe-e-entidades-do-agro-se-posicionam-contratamento-de-frete-20180529/>

mínimo pode, em realidade, piorar a vida do caminhoneiro, especialmente o autônomo, que poderá ficar sem trabalho³¹, ante a ausência de competitividade do mercado. Ressalte-se, que a Carta da República, como já mencionado, busca tutelar um mercado de formação de preços livres, garantindo a livre concorrência (AC n. 1657/RJ-MC, red. Min. Cezar Peluso³²).

Inclusive, quando questionado sobre a viabilidade do PL nº 528/2015 (atualmente tramitando sob o nº 121/2017), o Ministério da Fazenda editou parecer (DOC. 10) trazendo a problemática da definição de preço mínimo, *in verbis*:

É razoável supor que o PL em apreço atinge, potencialmente, a sociedade de maneira geral, além de poder vir a afetar diretamente os embarcadores, os transportadores rodoviários – sejam autônomos, sejam empresas, sejam cooperativas –, a ANTT e a Administração Pública Federal Direta.

(...)

A literatura econômica considera que a adoção de políticas públicas de regulação econômica dos mercados seria uma solução subótima, aplicável quando há presença de falhas de mercado que dificultam a maximização do bem-estar que adviria do equilíbrio de mercado. Assim, a princípio, a adoção de preços mínimos de frete rodoviário corresponderia a uma ineficiência da alocação de recursos econômicos no mercado de transporte rodoviário de cargas.

(...)

20. Em razão de o preço mínimo ser superior ao preço de equilíbrio de mercado, haveria um excedente de oferta de produtos. Dependendo da quantidade de produtos substitutos (elasticidade da demanda), o custo desse excedente de oferta seria absorvido pelos produtores (retirados do mercado) ou repassado aos consumidores.

21. Quanto à demanda do serviço de transporte rodoviário de cargas, essa seria caracterizada pela ausência de substitutos diretos, sendo que o modal ferroviário, além de restrições técnicas de traçado e malha, tomaria o modal rodoviário como referencial para sua política de preços, não podendo, portanto, ser considerado um competidor efetivo. Nesse sentido, haveria certa rigidez na estrutura de custos das diversas atividades produtivas no que se refere à

³¹ <https://www.bemparana.com.br/noticia/novo-frete-minimo-pode-piorar-vida-do-caminhoneiro>

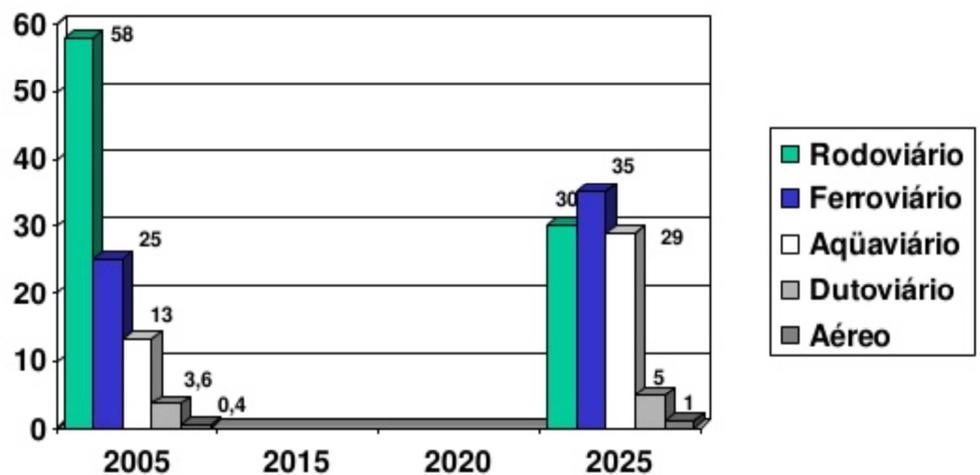
³² “(...) mas apenas de reconhecer que o fundamento para a coibição de práticas anticoncorrenciais reside na proteção a ‘ambos os objetos da tutela: a lealdade e a existência de concorrência (...). Em primeiro lugar, é preciso garantir que a concorrência se desenvolva de forma leal, isto é, que sejam respeitadas as regras mínimas de comportamento entre os agentes econômicos. Dois são os objetivos dessas regras mínimas. Primeiro, garantir que o sucesso relativo das empresas no mercado dependa exclusivamente de sua eficiência, e não de sua ‘esperteza negocial’ – isto é, de sua capacidade de desviar consumidores de seus concorrentes sem que isso decorra de comparações baseadas exclusivamente em dados do mercado.”

substituição do insumo transporte rodoviário, de forma que eventuais reduções na demanda seriam correlacionadas com reduções no nível dessas atividades produtivas. Assim, a elevação do frete mínimo seria absorvida pelos consumidores.

22. Na medida em que esse preço mínimo afasta o mecanismo de regulação de oferta e demanda do mercado, segundo a sinalização do preço de equilíbrio, haveria um incentivo sobre a oferta de transporte de carga, bem como aumento dos custos das demais atividades produtivas. Na ausência do sistema de preços, haveria uma alteração nos retornos sobre o capital investido tanto no setor de transportes de cargas quanto nas demais atividades produtivas, privilegiando o primeiro em detrimento dos últimos.

(...)

25. O modal rodoviário, como mostrado na figura 3, é predominante na matriz de transportes brasileira e, caso seja estabelecida uma política de preços mínimos espera-se tanto a redução da competitividade e da produtividade da economia brasileira – em razão do acréscimo dos custos logísticos, com possíveis impactos negativos sobre o Produto Interno Bruto (PIB) e a balança comercial –, como elevação do custo de vida, resultando em elevação da inflação.



(...)

27. Decisões proferidas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em processos administrativos sobre tabelamento de preços estão em consonância com os argumentos do presente parecer. Cite-se um caso relativamente recente referente a tabelamento de preços no setor de frete em que há a condenação do Sindicato dos Transportadores de Combustíveis e Derivados de Petróleo do Estado de Minas Gerais (Sindtanque-MG) por infração à ordem econômica, “consistente nas práticas de influenciar a adoção de conduta comercial uniforme entre concorrentes mediante imposição de tabelas de preços para os serviços de transporte rodoviário de combustíveis prestado por terceiros remunerados

(serviço de frete) e de criar dificuldades ao funcionamento das distribuidoras de combustível” (PA 08012.007002/2009-49). O Sindtanque-MG impôs sanções às distribuidoras que não aceitaram os termos propostos pelo sindicato.

Importante ressaltar que o próprio Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) reputa que o tabelamento é ruim e anticompetitivo, ressaltando que *“os preços devem ser livres, o mercado que tem que determinar”* e, *“sob o ponto de vista da concorrência, tabela é ruim porque não tem mais competição por preço”*³³.

Por esse motivo, aliás, que a jurisprudência pacífica do CADE autoriza a utilização de tabelas de preços de referência (permitindo-se cobrar mais ou menos pelo produto e/ou serviço), mas proíbe, terminantemente, a adoção de tabelas de preços obrigatórias, com valores impostos ao mercado³⁴.

Ora, o tabelamento não viola apenas os chamados princípios liberais da ordem econômica (livre iniciativa, propriedade privada e livre concorrência), o princípio intervencionista da ordem econômica de defesa do consumidor também é violado pelo tabelamento de preços, haja vista que impossibilita-se a definição correta dos preços e gera prejuízos ao consumidor que acaba pagando a mais por produto ou serviço que não possui o valor estabelecido pelo tabelamento.

No caso aqui tratado, o consumidor primário, produtor rural, cujo principal meio de escoamento da produção agrícola estará vinculado a tabela fantasiosa, estabelecida em valores superiores aos que o mercado considera aceitáveis, terá prejuízo imediato³⁵, notadamente pelo fato de que boa parte da produção agropecuária já esta prefixada e comercializada.

³³ <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cade-condena-o-tabelamento-de-precos-minimos-para-o-frete,70002328666>

<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2018/05/representante-do-cade-critica-tabelamento-do-frete>

<https://www.terra.com.br/economia/cade-ve-com-reserva-tabelamento-de-frete-rodoviario-definido-em-mp,c2ad85977d835a196e02526032997fbeh2xh18n3.html>

<https://www.metropoles.com/brasil/para-cade-fixar-preco-do-frete-dos-caminhoneiros-impede-concorrencia>

³⁴ Processos Administrativos nº 08012.006923/2002-18; 08700.000211/2015-51; 08012.007002/2009-49

³⁵ <https://www.dci.com.br/economia/tabelar-frete-prejudica-consumidor-trava-pib-e-afeta-exportac-es-diz-parecer-do-ministerio-da-fazenda-1.712436> - *“Um dos principais clientes de frete rodoviário, o agronegócio avalia que a proposta de preços mínimos para o frete de cargas tende a elevar os custos tanto para produtor quanto consumidor, gerar informalidade no segmento, encarecer outros modais logísticos e impactar a própria produção de commodities do país”*.

Contudo, o consumidor da produção desse produtor rural será mais seriamente impactado, pois todo custo, em qualquer economia de mercado, é sempre repassado para que alguém pague a conta, e, como em todas as vezes que o Estado não deixa o mercado se autorregular, estabelecendo distorções entre a situação econômica ilusória e a situação fática, o cidadão brasileiro é quem pagará a conta cedo ou tarde. No presente caso, frisa-se, será imediatamente.

Inclusive, a prática de tabelamento também não é aceita pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, veja-se:

CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º. I. - A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa. III. - Contrato celebrado com instituição privada para o estabelecimento de levantamentos que serviriam de embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Todavia, a fixação dos preços acabou realizada em valores inferiores. Essa conduta gerou danos patrimoniais ao agente econômico, vale dizer, à recorrente: obrigação de indenizar por parte do poder público. CF, art. 37, § 6º. IV. - Prejuízos apurados na instância ordinária, inclusive mediante perícia técnica. V. - RE conhecido e provido. (RE 422941, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005, DJ 24-03-2006 PP-00055 EMENT VOL-02226-04 PP-00654 LEXSTF v. 28, n. 328, 2006, p. 273-302)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. FIXAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS DERIVADOS DA CANA-DE-AÇÚCAR ABAIXO DO PREÇO DE CUSTO. DANO MATERIAL. INDENIZAÇÃO CABÍVEL. 1. A intervenção estatal na economia como instrumento de regulação dos setores econômicos é consagrada pela Carta Magna de 1988. 2. Deveras, a intervenção deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão resta plasmada no art. 170 da Constituição Federal, de modo a não malferir o princípio da livre

iniciativa, um dos pilares da república (art. 1º da CF/1988). Nesse sentido, confira-se abalizada doutrina: As atividades econômicas surgem e se desenvolvem por força de suas próprias leis, decorrentes da livre empresa, da livre concorrência e do livre jogo dos mercados. Essa ordem, no entanto, pode ser quebrada ou distorcida em razão de monopólios, oligopólios, cartéis, trustes e outras deformações que caracterizam a concentração do poder econômico nas mãos de um ou de poucos. Essas deformações da ordem econômica acabam, de um lado, por aniquilar qualquer iniciativa, sufocar toda a concorrência e por dominar, em conseqüência, os mercados e, de outro, por desestimular a produção, a pesquisa e o aperfeiçoamento. Em suma, desafiam o próprio Estado, que se vê obrigado a intervir para proteger aqueles valores, consubstanciados nos regimes da livre empresa, da livre concorrência e do livre embate dos mercados, e para manter constante a compatibilização, característica da economia atual, da liberdade de iniciativa e do ganho ou lucro com o interesse social. A intervenção está, substancialmente, consagrada na Constituição Federal nos arts. 173 e 174. Nesse sentido ensina Duciran Van Marsen Farena (RPGE, 32:71) que "O instituto da intervenção, em todas suas modalidades encontra previsão abstrata nos artigos 173 e 174, da Lei Maior. O primeiro desses dispositivos permite ao Estado explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. O segundo outorga ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o poder para exercer, na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o privado". Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção não de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa. Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que "As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" (DIÓGENES GASPARINI, in Curso de Direito Administrativo, 8ª Edição, Ed. Saraiva, págs. 629/630, cit., p. 64). 3. O Supremo Tribunal Federal firmou a orientação no sentido de que "a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e instabilidade,

desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor.” (RE 422.941, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ de 24/03/2006). 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: ADMINISTRATIVO. LEI 4.870/1965. SETOR SUCROALCOOLEIRO. FIXAÇÃO DE PREÇOS PELO INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. LEVANTAMENTO DE CUSTOS, CONSIDERANDO-SE A PRODUTIVIDADE MÍNIMA. PARECER DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. DIFERENÇA ENTRE PREÇOS E CUSTOS. 1. Ressalvado o entendimento deste Relator sobre a matéria, a jurisprudência do STJ se firmou no sentido de ser devida a indenização, pelo Estado, decorrente de intervenção nos preços praticados pelas empresas do setor sucroalcooleiro. 2. Recurso Especial provido. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 632644 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/04/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 09-05-2012 PUBLIC 10-05-2012)

Nessa senda, os precedentes não poderiam ser mais claros, a interferência estatal na economia só se justifica quando presente permissivo constitucional autorizativo, como aquelas situações previstas no art. 173, § 4º, e no 174, ambos da Carta da República. Não havendo, como não há no presente caso, abuso do poder econômico e não se tratando de serviço público, cabe ao Estado deixar as leis de mercado estabelecerem os preços, podendo editar tabelas **referenciais**, mas nunca vinculativas.

Ademais, caso se leve às últimas consequências, o Estado será obrigado a indenizar todo cidadão afetado pelos preços de frete estabelecidos acima da lei de mercado, haja vista que se a responsabilidade é objetiva para a fixação de preços abaixo do custo, também o é quando estabelecido acima e arbitrariamente do preço de mercado, gerando danos materiais para todos os envolvidos nas cadeias produtivas que utilizam caminhões para transporte de produtos. Ora, não será possível a busca por serviços mais “em conta” dado que a não utilização do valor tabelado gera multa de valor expressivo (art. 5º, §4º, da MP nº 832/208). Portanto, não há escapatória para o próprio Poder Público se a norma aqui impugnada for mantida.

Como já mencionado, o problema de oferta e demanda não deve ser resolvido pelo Estado por tabelamento de preços. Necessário ressaltar esse ponto, pois aqui se encontra uma das maiores distorções feitas pela norma objurgada: a aniquilação da participação social na elaboração da tabela de referência dos preços dos fretes (única forma constitucional de o Estado atuar no âmbito privado buscando “definir” preços). Ora, como é possível se admitir a elaboração de tabela com a

participação, apenas, dos agentes de mercado que se beneficiarão da fixação dos preços do frete? A resposta é simples, não é possível, visto que o sistema de governo não possibilita essa tratativa econômica.

Assim, percebe-se que nem mesmo o princípio democrático é respeitado, haja vista que não há previsão alguma de participação da sociedade civil na elaboração da tabela. Desse modo, ainda que se admita a elaboração de tabela referencial, ela deve ser feita na presença de todos os impactados, como foi feito na paralização anterior dos caminhoneiros (2015), quando a ANTT, por meio de consulta pública, elaborou tabela referencial.

Maior violação ao princípio democrático da livre iniciativa e ao postulado da isonomia somente em ditaduras.

Ademais, convém ressaltar que **a tabela obrigatória de preços mínimos, publicada pela ANTT por meio da Resolução nº 5820, de 30 de maio de 2018, em desdobramento da MP nº 832/2018, sem a concessão de qualquer prazo de carência para adaptação do mercado, estabelece preços impraticáveis, não contempla as diversas modalidades e peculiaridades de contratos, de tipos de carga, de retorno³⁶, etc, além das diversidades regionais, sendo absolutamente inaplicável na prática.**

E o que é ainda pior: a maior parte da produção agrícola (2018/2019) já está precificada e comercializada (mercado futuro), dessa sorte, com a edição e vigência da tabela obrigatória de preços mínimos do frete rodoviário, terá o produtor rural que arcar com a diferença para seu escoamento, ocasionando uma verdadeira insegurança jurídica na sociedade.

III.2. DA VIOLAÇÃO AOS POSTULADOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE

Quanto à violação aos **princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**, os quais são considerados verdadeiros sobreprincípios, tem-se que todas as normas devem respeitá-los para que tenham adequação material com o texto constitucional (ADI-MC 2667/DF, rel. Min. Celso de Mello).

³⁶ *Uma das principais dificuldades no estabelecimento de preços mínimos é o chamado "frete de retorno", que ocorre quando um caminhão leva um produto até o porto, por exemplo, e depois procura uma carga para não voltar vazio até sua base. Nesses casos, a tendência hoje é que o motorista aceite preços mais baixos. Se for imposto um valor mínimo, o risco é que o dono da carga prefira uma empresa e o autônomo fique sem trabalho, diz Alcaraz, que é também conselheiro da ABRALOG (Associação Brasileira de Logística). Em <https://www.bemparana.com.br/noticia/novo-frete-minimo-pode-piorar-vida-do-caminhoneiro>*

O princípio da proporcionalidade, conforme a clássica doutrina³⁷ e a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal³⁸, possui três dimensões: (i) **adequação** entre o meio escolhido e o fim pretendido; (ii) **necessidade** da medida; e (iii) **proporcionalidade em sentido estrito (razoabilidade)**, isto é, a medida gera problemas inferiores aos seus benefícios.

Como se demonstrará a seguir, a MP nº 832/2018 fere o princípio da proporcionalidade em todas as suas dimensões:

- (i) o tabelamento vinculativo e obrigatório do preço mínimo do transporte rodoviário de cargas rodoviárias se mostra **inadequado** não apenas às garantias constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, como também à própria solução do problema em que se respalda, haja vista que o problema da oferta superior à demanda se manterá, dado que não haverá concorrência no mercado³⁹;

³⁷ Gilmar Ferreira Mendes, José Afonso da Silva, Celso Antônio Bandeira de Mello, Paulo Bonavides.

³⁸ ADI n. 907/RJ, rel. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso.

³⁹ <https://www.dci.com.br/economia/tabelar-frete-prejudica-consumidor-trava-pib-e-afeta-exportacoes-diz-parecer-do-ministerio-da-fazenda-1.712436> - "Ainda na avaliação da área técnica do Ministério da Fazenda, a tabela de frete pode incentivar um número maior de pessoas a oferecer o serviço de transporte de cargas, uma vez que não há concorrente forte o suficiente para ameaçar os caminhoneiros, como ferrovias", cita o texto.

"Na medida em que esse preço mínimo afasta o mecanismo de regulação de oferta e demanda do mercado, segundo a sinalização do preço de equilíbrio, haveria um incentivo sobre a oferta de transporte de carga, bem como aumento dos custos das demais atividades produtivas", aponta o documento.

Outro fator negativo, mencionado pelos técnicos, diz respeito a descontos que fabricantes poderiam obter dos caminhoneiros, um cenário que se tornará mais difícil com a tabela estabelecida pelo Governo.

"O escopo de competição entre os ofertantes seria reduzido, afetando-se o processo de barganha e a potencial concessão de descontos, que adviria da gestão do agente econômico sobre os custos de sua atividade, por meio de ações como: barganha junto a fornecedores, política de compras, seleção de fornecedores e produtos substitutos", dizem os técnicos.

Na exposição de motivos da Medida Provisória que institui a Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, os ministros de Minas e Energia, Moreira Franco, e dos Transportes, Valter Casemiro, justificam da seguinte maneira a necessidade da medida, reconhecendo que ela viola a livre concorrência:

"Embora a livre concorrência seja um princípio previsto na Constituição Federal, a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e tem por fim assegurar a todos existência digna", diz um trecho.

"A situação atípica que se configura justifica que o Estado atue de forma excepcional, buscando atenuar as distorções que se processam no setor, considerando-se a valorização do trabalhador do transporte rodoviário de cargas, assegurando-lhe existência digna."

- (ii) é **desnecessário**, uma vez que existem meios menos gravosos para resolver a problemática do excesso de oferta de caminhões no mercado, havendo que se considerar que alguns pontos relevantes, como: (I) nos últimos 05 (cinco) meses houve aumento de 15% (quinze por cento) no valor dos fretes, e, principalmente, (II) a medida tomada pelo Governo de renúncia fiscal (retirada das alíquotas da CIDE, PIS e COFINS do preço do óleo diesel), feita com a diminuição do valor do óleo diesel em R\$ 0,46 por litro; e
- (iii) **não há proporcionalidade estrita** entre o benefício que o tabelamento obrigatório de preços mínimos gera e os problemas/prejuízos que a medida provoca, como alhures demonstrado.

Desse modo, o tabelamento obrigatório do preço mínimo dos fretes rodoviários não é legítimo do ponto de vista dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Não é possível que tal intento seja feito a qualquer custo, principalmente em face do produtor rural, que foi responsável pelos resultados superavitários do Brasil em 2017⁴⁰.

III.3. DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Por fim, é inquestionável a contrariedade ao **sobreprincípio da segurança jurídica**, salvaguarda constitucional (art. 5º, XXXVI, da CR/88) que rege toda e qualquer relação jurídica de um Estado. Postulado esse que garante a previsibilidade das relações jurídicas e a manutenção de um Estado forte e legítimo para com seus administrados (MS n. 26.603/DF, rel. Min. Celso de Mello; ADPF n. 378/DF-MC, red. Min. Roberto Barroso⁴¹; HC n. 94.646/RS, rel. Min. Ricardo Lewandowski⁴²).

Assim, o sobreprincípio da segurança jurídica visa garantir e proteger expectativas projetadas pelo próprio ordenamento jurídico, e **afigura-se ferido de morte no caso em análise, com a abrupta edição da MP nº 832, de 27 de maio de 2018, e a publicação de tabela obrigatória de preços mínimos de fretes (Resolução ANTT 5.820 em 30 de maio de 2018), alterando inesperadamente a prática de mercado e impondo maiores ônus aos usuários do transporte rodoviário de cargas,**

⁴⁰ <http://www.canalrural.com.br/noticias/noticias/agronegocio-tem-superavit-8186-bilhoes-2017-71362>

⁴¹ No caso, apesar de não se tratar de matéria econômica, o STF bem pontuou que o princípio da segurança jurídica relaciona-se diretamente com a previsibilidade das relações.

⁴² Também não é o caso exato, mas ressalta que a segurança jurídica é pautada na previsibilidade de sanções.

que sequer tiveram um prazo de carência para adaptação e reajuste de seus negócios, acarretando-lhes imensuráveis prejuízos.

Ora, a prática e a expectativa do mercado era que o óleo diesel, principal e inicial reivindicação dos caminhoneiros, caísse de preço de modo a possibilitar maior lucro com o frete, haja vista que, *a priori*, a diminuição do valor do frete não foi cogitada e, sendo assim, o mesmo valor de frete cobrado antes da medida de diminuição do valor do óleo diesel seria mantido e a margem de lucro do caminhoneiro subiria inevitavelmente.

Porém, contratos já haviam sido firmados sob a expectativa de certos preços de frete, definidos pelo mercado, não sendo previsível qualquer atuação do Estado, de maneira inconstitucional, tabelando preços de serviços privados ditados pela lei de mercado.

Nesses termos, fica evidente que essa inconstância jurídica, com malferimento de normas constitucionais, em nada ajuda a retomada do crescimento econômico brasileiro, gerando, apenas, mais insegurança e maior desconfiança internacional no país.

III.4. DA VIOLAÇÃO AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA AGRÍCOLA

A MP nº 832/2018, que estabelece a vinculatividade e obrigatoriedade de tabela de preços mínimos para o principal meio de escoamento da produção rural brasileira, viola diretamente o art. 187, *caput* e inciso II, da CRFB/88, que dispõe:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

(...)

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização (...)."

É evidente que ao intervir diretamente na ordem econômica – por intermédio da edição da MP nº 832/18 –, o Estado viola as disposições constitucionais relativas à política agrícola ao impossibilitar que o segmento participe da definição de tabela de preços que deveria ser referencial e jamais vinculativa. Ora, a garantia por preços compatíveis e que garantam a comercialização da produção são normas constitucionais programáticas que, para sua completa produção de efeitos, dependem de normas legais que as complementem.

O dispositivo constitucional supramencionado (art. 187) é claro e garante a participação “do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais” na formação da política de preços “compatíveis com os custos de produção e garantia de comercialização”, tanto que no inciso VI do art. 2º da Lei nº 8.171/91 – que regulamentou a referida norma constitucional –, quanto no § 1º do art. 85 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), o legislador garantiu o amplo acesso do setor agropecuário ao serviço essencial de transporte, como também estabeleceu que a fixação dos preços mínimos dos produtos agropecuários deve tomar por base o custo de produção, **acrescido das despesas de transporte** e a margem de lucro do produtor, que não poderá ser menor que trinta por cento.

Portanto, os dispositivos da Medida Provisória objurgada violam diretamente o artigo 187 da CRFB, visto que, além de **vedar** a participação efetiva do setor de produção (envolvendo os representados pela Autora - produtores rurais), bem como dos setores de comercialização e de armazenamento, na formação da política de preços mínimos – vinculativos e obrigatórios – do transporte rodoviário, inviabilizou o planejamento e a execução da política agrícola nacional ao aumentar significativamente os custos de produção e a garantia da comercialização.

De acordo com a Nota Técnica nº 20/2018 desta Confederação (**DOC. 07**), a vigência da tabela de preços mínimos de fretes da Resolução nº 5.820/2018 da Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT), editada por força do artigo 5º da MP nº 832/18, apresentou um impacto direto no custo de produção e comercialização do produtor que pode atingir até 51% (cinquenta e um por cento) para o transporte de grãos (considerando frete retorno) e de até 152% (cento e cinquenta e dois por cento), se o frete retornar sem carga.

Com isso, a implementação – principalmente imediata – do tabelamento vinculativo do preço do transporte de cargas, vai de encontro à política agrícola nacional que garante, no art. 3º, II e III, da Lei nº 8.171/91, a participação do setor na definição da atuação do Estado que influencie no setor agropecuário.

Portanto, os preços fixados pela Resolução nº 5.820/2018 da ANTT são impraticáveis e violam o próprio preceito constitucional de garantia da comercialização (art. 187, II, CR/88) que, conseqüentemente, pauta-se na livre concorrência para a definição de preços compatíveis com os praticados em todos os mercados (nacional e internacional).

Não é demais lembrar que o Brasil é considerado o maior produtor de alimentos do mundo, sendo a soja um dos propulsores dessa definição⁴³, desse modo, é impossível que se estabeleça tabela vinculativa de preços que impactam diretamente na competitividade do produto brasileiro no mercado internacional.

Dessa forma, a política de preços mínimos do transporte rodoviário de cargas perpetrada pela MP nº 832/2018 colide com política constitucionalmente prevista: a política agrícola.

Assim, a Autora requer a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º a 8º da MP nº 832/2018 e, por consequência, da Resolução nº 5.820/2018 da ANTT, também por afronta ao art. 187, caput e inciso II, da CRFB.

IV. DA MEDIDA CAUTELAR

A possibilidade de concessão de medida de urgência cautelar em sede de ADI se encontra nos arts. 10-12 da Lei n. 9.868/99.

O presente caso se enquadra na hipótese do art. 10, §3º, da Lei n. 9.868/99, já que é um caso de extrema urgência que não possibilita se esperar pela prestação de informações por parte dos órgãos e autoridades que elaboraram a MP nº 832/2018.

A medida cautelar para seu deferimento depende da presença de dois requisitos: (i) a probabilidade do direito e (ii) o perigo na demora do provimento jurisdicional.

A **probabilidade do direito** se justifica, principalmente, pelos argumentos aduzidos acima, no que se refere à violação ao fundamento da República Federativa do Brasil e da ordem econômica (livre iniciativa); aos princípios da ordem econômica (propriedade privada, livre concorrência e defesa do consumidor); ao artigo 187, caput e inciso II, da CRFB; e aos sobreprincípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, penalizando os usuários do transporte rodoviário de cargas, dentre estes os produtores rurais, que o utilizam como principal meio para o escoamento de suas produções.

Já o **perigo de dano na demora** é comprovado, pois, a **tabela obrigatória já foi publicada pela ANTT** (Resolução nº 5820, de 30 de maio de 2018), com aplicação imediata, causando prejuízos imediatos aos produtores rurais cuja produção (de 2018 e 2019) já estava precificada e grande parte comercializada

⁴³ <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>

(mercado futuro), razão pela qual terão que arcar com a diferença dos custos para seu escoamento, podendo inviabilizar a própria atividade.

Isso sem contar que a tabela em questão não contempla uma série de fatores (diversas modalidades e peculiaridades de contratos, tipos de carga, retorno⁴⁴, além das diversidades regionais), sendo absolutamente inaplicável na prática, o que trará muitos questionamentos judiciais e empecilhos, podendo fragilizar as relações jurídicas na agropecuária brasileira, impactando diretamente as exportações e a economia nacional, gerando aumento da inflação.

Essa situação é tão evidente e a preocupação com a matéria é tamanha que, quando o Projeto de Lei nº 528/2015 foi convertido no Projeto de Lei nº 121/2017, a proposta foi rechaçada em nota subscrita por nada menos que 40 (quarenta) entidades representativas do setor produtivo (DOC. 05), ressaltando aumento de custos que alcança o patamar de 30%.

Desse modo, percebe-se que os caminhoneiros buscaram, apesar das aparentes reivindicações legítimas, o seu próprio benefício, visto que conseguiram a diminuição no valor do principal insumo de sua produção (diesel) e, ainda, aumentaram o valor do frete de maneira exacerbada e sem pensar nos impactos econômicos que isso geraria.

Importante ressaltar, ainda, que, diante do momento de tentativa de saída da pior crise econômica da história brasileira, é certo que o disposto na MP nº 832/2018 configura verdadeiro retrocesso, ou seja, ocorrerá retardo à retomada do crescimento, por conta de um normativo inconstitucional, que impacta de sobremaneira o escoamento da produção agropecuária, atividade econômica brasileira que, ressalte-se, teve melhor desempenho do que o esperado em 2017⁴⁵ e, em 2018, promete alcançar novos recordes.

Por fim, cumpre salientar que o deferimento da medida cautelar (liminar) não acarretará nenhum prejuízo ou ônus aos transportadores autônomos de cargas, bem como às empresas de transportes de cargas, na medida em que a única

⁴⁴ *Uma das principais dificuldades no estabelecimento de preços mínimos é o chamado "frete de retorno", que ocorre quando um caminhão leva um produto até o porto, por exemplo, e depois procura uma carga para não voltar vazio até sua base. Nesses casos, a tendência hoje é que o motorista aceite preços mais baixos. Se for imposto um valor mínimo, o risco é que o dono da carga prefira uma empresa e o autônomo fique sem trabalho, diz Alcaraz, que é também conselheiro da ABRALOG (Associação Brasileira de Logística). Em <https://www.bemparana.com.br/noticia/novo-frete-minimo-pode-piorar-vida-do-caminhoneiro>*

⁴⁵ <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/10/agropecuaria-impulsiona-economia-do-brasil>

consequência será a manutenção do *status quo* vigente até a presente data, com a redução do preço do diesel, pleito único no início da greve dos caminhoneiros. Em casos como esse, recomenda-se máxima prudência, impondo a manutenção da situação fática com a previsibilidade das relações jurídicas.

Portanto, exsurge imperiosa a concessão da medida cautelar (liminar) pelo relator, *ad referendum* do Plenário deste Tribunal, para suspender imediatamente, com efeito *ex tunc*, a eficácia da Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, arts. 1º ao 8º, suspendendo-se também, via de consequência, a eficácia da Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, bem como que seja determinada a abstenção permanente da ANTT de editar novas tabelas com os preços mínimos referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, prevista no art. 5º da MP nº 832/2018, ou alternativamente, a suspensão da eficácia, com efeito *ex tunc*, dos artigos 4º, 5º e 6º, da MP nº 832/2018, tornando a tabela da ANTT norma referencial, **sem** vinculatividade e seguimento obrigatório.

Excelência, é necessário um último pleito, relativo a apreciação dessa cautelar com base no art. 10, §3º, da Lei n. 9.868/99, caso V. Excelência entenda que uma decisão monocrática não é a adequada no presente caso, haja vista a impossibilidade de o setor agropecuário se manter economicamente saudável sem a imediata suspensão da tabela de natureza vinculativa e obrigatória que, além de inconstitucional, viola os próprios preceitos legais já editados pelo Legislativo e que estão em perfeita harmonia com a Carta da República, notadamente a Lei de regência da ANTT (Lei nº 10.233/2001); a Lei de Política Agrícola (Lei nº 8.171/91) e a Lei de regência do transporte rodoviário de cargas por terceiros e mediante remuneração (Lei nº 11.442/2007).

V. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

a) o conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;

b) o deferimento da medida cautelar (liminar) pelo relator, *ad referendum* do Plenário deste Tribunal, para suspender a eficácia, com efeito *ex tunc*, da Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, arts. 1º ao 8º, suspendendo-se também, via de consequência (por reverberação normativa), a eficácia da Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018, bem como que seja determinada a abstenção permanente da ANTT editar novas tabelas com os preços mínimos referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, prevista no art. 5º da MP nº 832/2018, em

razão dos sólidos argumentos supramencionados ou, alternativamente, a suspensão da eficácia, com efeito *ex tunc*, dos artigos 4º, 5º e 6º, da MP nº 832/2018, tornando a tabela da ANTT norma referencial, **sem** vinculatividade e seguimento obrigatório;

c) que sejam solicitadas informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional;

d) a citação do Advogado Geral da União (AGU);

e) a oitiva da Procuradora-Geral da República (PGR);

f) juntada de documentos; e

g) que ao final seja declarada a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, arts. 1º ao 8º, e, via de consequência (por reverberação normativa), da Resolução ANTT nº 5.820, de 30 de maio de 2018; alternativamente, caso não se acolha esse pedido de inconstitucionalidade, que se declare a inconstitucionalidade apenas dos artigos 4º, 5º e 6º da MP nº 832, de 27 de maio de 2018, para adequá-la à instituição de uma política de preços de referência, garantindo-se que a nova tabela seja elaborada com a *“participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”*.

Por derradeiro, requer-se que todas as intimações sejam feitas em nome de RUDY MAIA FERRAZ, inscrito na OAB/DF sob o n. 22.940, sob pena de nulidade.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 para efeitos procedimentais.

Termos em que pede deferimento.

Brasília/DF, 11 de junho de 2018.

Rudy Maia Ferraz
OAB/DF nº 22.940

Taciana Machado de Bastos
OAB/DF 30.385

Vania Gomes Ataídes da Silva
OAB/DF 36.856