

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.956 DISTRITO FEDERAL

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

DECISÃO: A Advocacia-Geral da União apresentou requerimento (peça nº 368 dos autos eletrônicos) em que postula “seja esclarecido que as decisões proferidas em junho de 2018 conservam sua eficácia paralisante sobre todos os processos judiciais e os efeitos de decisões liminares, em todo o território nacional, que envolvam a inconstitucionalidade ou suspensão de eficácia dos atos normativos objetos de análise nesta ação direta, inclusive a Lei n.º 13.703/2018 e Resoluções da ANTT que a regulamentaram posteriormente”. Subsidiariamente, requer “seja estendido o escopo das medidas cautelares proferidas em junho de 2018 para que sejam suspensos todos os processos judiciais e os efeitos de decisões liminares, em todo o território nacional, que envolvam a inconstitucionalidade ou suspensão de eficácia dos atos normativos objetos de análise nesta ação direta, inclusive a Lei n.º 13.703/2018 e Resoluções da ANTT que a regulamentaram posteriormente”.

Na sequência, o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de

ADI 5956 / DF

Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom) e a Ipiranga Produtos de Petróleo S/A peticionaram nos autos (peças nº 371 e 375 dos autos eletrônicos) para esclarecer, em síntese, que: (i) as novas ações perante a Justiça Federal não questionam a constitucionalidade da Lei, mas tão somente a ilegalidade da resolução da ANTT em face da Lei do Frete, pois o frete de combustíveis possuiria peculiaridades relevantes não consideradas pela tabela publicada; e (ii) não seria possível conceder à ANTT uma salvaguarda para descumprir a Lei n.º 13.703/2018.

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp) também formularam petição (peça nº 381 dos autos eletrônicos) para informar que “impetraram mandado de segurança coletivo em primeira instância, processo noticiado na petição da AGU, questionando a LEGALIDADE da Resolução 5833/18 que trata das multas relacionadas com o tabelamento do frete. A causa de pedir acerca da ilegalidade da aplicação das multas reside na afronta à Lei nº 13703/18.” Adicionaram que “no processo de conversão da MP 832/18 em lei, o Congresso Nacional trouxe novos requisitos necessários para o tabelamento, que não haviam à época da vigência da MP 832/18 e da Resolução 5820/18, a qual foi revogada por total incompatibilidade com a nova lei.” Por essas razões, pugna pelo indeferimento do requerimento da AGU.

Igualmente, a Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (Anut) prestou esclarecimentos (peça nº 383 dos autos eletrônicos) no mesmo sentido, a saber, de que a ação que corre perante o Juízo Federal da 20ª Vara do Distrito Federal não discute a inconstitucionalidade da MP n.º 832/2018 ou da Lei n.º 13.703/2018, mas sim a legalidade da Resolução ANTT n.º 5820. Também afirmou que a Lei n.º 13.703, de 08 de agosto de 2018, foi publicada posteriormente à decisão de suspensão nestes autos, de 14/06/2018.

Idênticas razões foram apresentadas pela Confederação da

ADI 5956 / DF

Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (peça nº 392 dos autos eletrônicos), adicionando que a decisão de suspensão de processos seria “excepcional a exigir ‘decisão da maioria absoluta’ dos membros do Tribunal e (2) somente pode tratar ‘dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação’.”

É o breve relatório. Passo a decidir.

No dia 14 de junho de 2018, proferi a seguinte decisão:

Tendo em vista a necessidade de prover solução jurídica uniforme e estável quanto à higidez da Medida Provisória n.º 832/2018 e da Resolução n.º 5820, de 30 de maio de 2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), revela-se necessário sustar o andamento de ações judiciais em curso nas instâncias inferiores, as quais podem gerar comandos conflitantes sobre a controvérsia posta na presente Ação Direta. A providência ora determinada encontra amparo no poder geral de cautela, bem como na aplicação analógica dos artigos 12-F, § 1º, e 21 da Lei n.º 9.868/99 e do art. 5º, § 3º, da Lei n.º 9.882/99. Em idêntico sentido já decidiu o plenário desta Corte (ADI 5353 MC-Ref, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2016; ADI 5409 MC-Ref, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015).

Ex positis, determino a suspensão dos processos judiciais, individuais ou coletivos, em curso nas instâncias inferiores e cujo pedido ou causa de pedir envolva a inconstitucionalidade ou suspensão de eficácia da Medida Provisória n.º 832/2018 ou da Resolução n.º 5820, de 30 de maio de 2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

As razões esposadas naquela oportunidade permanecem hígidas. Em primeiro lugar, porque o art. 21 da Lei n.º 9.868/99 autoriza a suspensão do “julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei

ADI 5956 / DF

ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo”. Não há dúvidas de que as ações que discutem a legalidade da Resolução ANTT n.º 5820 “envolvem a aplicação” da Lei nº 13.703/18 e, assim, enquadram-se na determinação de suspensão. Além disso, é mister resguardar a segurança jurídica até que a controvérsia sobre a subsistência da mencionada lei seja solucionada por este Pretório Excelso. Permitir a continuidade de ações que versem sobre a compatibilidade entre a resolução e a lei seria, por via transversa, tornar sem efeito a determinação de suspensão anteriormente proferida.

Ademais, nem se alegue ser de competência exclusiva do Plenário a determinação de suspensão de processos. Dispositivo análogo no Código de Processo Civil, ao tratar do julgamento de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral, dispõe que “o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional” (art. 1.035, § 5º, do NCPC). Considerando que tanto as ações de controle abstrato quanto a sistemática de julgamento de recursos repetitivos se destinam a solucionar controvérsia jurídica em caráter geral e uniforme, impõe-se a aplicação analógica da mesma regra que dispõe sobre a suspensão dos processos em curso. Ainda que assim não fosse, o art. 21, V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal permite que a suspensão seja determinada pelo Relator, consoante precedentes desta Corte (ADI 5353 MC-Ref, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2016; ADI 5609 MC, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 16/05/2017).

Por fim, registro que outros Ministros desta Corte têm decidido pela suspensão de processos em instâncias inferiores envolvendo a aplicação da Lei nº 13.703/18 e da Medida Provisória da qual se originou, ainda que a alegação seja de ilegalidade da Resolução da ANTT n. 5.820/2018. Nesse sentido, colaciono as seguintes decisões:

ADI 5956 / DF

Impende observar, considerados os elementos contidos nestes autos, que o exame do ato ora questionado parece evidenciar, em face da situação concreta nele apreciada e, notadamente, das informações oficiais prestadas pela autoridade reclamada (Processo nº 1011577-45.2018.4.01.3400), que não teria ocorrido transgressão à autoridade da decisão que o Supremo Tribunal Federal proferiu no exame da ADI 5.956/DF, valendo transcrever, por oportuno, o inteiro teor da decisão de que ora se reclama: “Às fls. 229-236, a parte autora informou a conversão da Medida Provisória n. 832/2018 na Lei n. 13.703/2018 e requereu o aditamento da inicial, formulando, como pedido principal, a declaração de inconstitucionalidade incidental da referida lei (arts. 1º ao 8º e 10), e, via de consequência, da Resolução da ANTT n. 5.820/2018 ou qualquer outra que venha a ser editada sobre o assunto, de modo a exonerar da aplicação da tabela vinculativa de preços os produtores rurais representados pela Aprosoja Brasil. Alega, ainda, que ‘não houve alteração substancial na norma, pois a vinculatividade e obrigatoriedade permanecem no texto, em clara afronta à livre iniciativa, princípio fundamental que conforma o Estado Democrático de Direito (art. 1º, IV, e 170, ‘caput’), à livre concorrência (art. 170, IV), à proteção do consumidor (art. 170, V), à previsão de intervenção estatal na atividade privada de maneira apenas indicativa (art. 174) e a todas as demais normas da Carta da República que configuram o capitalismo como sistema econômico brasileiro’. Neste ponto, malgrado tenha havido a conversão da MP n. 832/2018 na Lei n. 13.703/2018, verifica-se que, de fato, a essência da norma restou inalterada, razão pela qual a suspensão do feito, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n. 5.956/DF (e à fl. 211 destes autos), deve ser mantida. Com efeito, em 14.06.2018, o Ministro Relator Luiz Fux determinou a suspensão dos processos judiciais, individuais ou coletivos, em curso nas instâncias inferiores e cujo pedido ou causa de pedir envolva a inconstitucionalidade ou suspensão de eficácia da

ADI 5956 / DF

Medida Provisória n. 832/2018 ou da Resolução ANTT n. 5.820/2018, notadamente com vistas a evitar-se a prolação de comandos conflitantes sobre a matéria posta na referida Ação Direta. Ademais, por ocasião da audiência realizada perante o STF, em 20.06.2018, o Ministro Relator decidiu suspender todos os processos e os efeitos de decisões liminares, em todo o território nacional, que envolvam a inconstitucionalidade ou suspensão de eficácia da referida MP n. 832/2018 ou da Resolução ANTT n. 5.820/2018. 'In casu', como dito, no aditamento à petição inicial (fl. 235), a parte autora manteve sua pretensão à declaração de inconstitucionalidade da referida Resolução ANTT n. 5.820/2018, a corroborar a adequação do pedido à hipótese de suspensão determinada pelo STF. Outrossim, destaque-se que o Ministro Relator designou nova audiência, momento em que as partes apresentariam proposta de preço mínimo intermediário e verificar-se-ia a necessidade de manutenção ou não da suspensão ali determinada. Ao seu turno, na nova audiência pública, realizada em 27.08.2018, o Ministro Luiz Fux, ciente da conversão da MP n. 832/2018 na Lei n. 13.703/2018, solicitou informações ao Congresso Nacional quanto ao mérito das ADI's n. 5.956, 5.959 e 5.964, bem como determinou a intimação da ANTT, da Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência e da Superintendência-Geral do CADE para fornecerem elementos adicionais para o julgamento de mérito das Ações Diretas em apreço. Após manifestações da AGU e da PGR, determinou-se que os autos retornassem conclusos. Vê-se, portanto, que a ordem de suspensão do feito não fora revogada, tendo o Supremo Tribunal Federal solicitado o fornecimento de outros elementos, a fim de subsidiar o julgamento de mérito das ADI's que versam sobre o tema, sob o prisma da ampla cognição. Dessa forma, eventual determinação de prosseguimento do presente feito significaria, em última análise, verdadeira burla à decisão proferida na ADI n. 5.956, cujos efeitos se mantêm, até ulterior decisão da própria Corte Suprema. Em vista do exposto, mantenha-se suspensa a tramitação do presente

ADI 5956 / DF

processo, nos termos da decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux, em 20.06.2018, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.956/DF, até ulterior decisão.” (grifei) (...) Sendo assim, em juízo de estrita deliberação e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão deduzida na presente sede processual, indefiro o pedido de tutela de urgência.

(Rcl 32680 TP, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 19/12/2018)

Cotejando essa decisão com a tese proposta pela parte reclamante, verifica-se, neste juízo prefacial, que a hipótese fática que corresponderia à procedência de suas alegações (e, por consequência, do pedido), tanto nas instâncias ordinárias como nesta ação, é aquela traduzida em equívoco do juízo reclamado quanto à subsunção do caso da reclamante (associação nacional que reúne inúmeros produtores de laticínios) no comando judicial exarado nas referidas ADI's. Ou seja: apenas na hipótese de os juízos ordinários terem indevidamente enquadrado a parte reclamante como destinatária das normas - (MP 832/2018 - convertida na Lei 13.703/2018 e Resolução nº 5.820/2018 da ANTT) - cuja constitucionalidade de discute nas citadas ADI's é que haveria plausibilidade em sua tese jurídica. A parte reclamante, portanto, não pode ser destinatária das normas sub judice para que o comando judicial proferido nas citadas ADI's não lhe seja endereçado. Em sendo destinatária daqueles atos normativos, este fato corresponderia à ausência de premissa necessária à conclusão que sustenta (de sua inaplicabilidade); não sendo o caso, portanto, de descumprimento do comando judicial nas ADI's. Igualmente, ou seja: se as empresas que compõem a associação nacional, ora reclamante, forem destinatárias daquelas regras, também não há como afastá-las do comando suspensivo, sob a tese da “impossibilidade de discussão acerca da constitucionalidade de atos normativos secundários”. Em primeiro lugar, porque a Resolução da ANTT, cuja aplicação se busca afastar, possui normatividade autônoma, não procedendo

ADI 5956 / DF

a tese de que “em se tratando de ato normativo secundário não está sujeita a controle de constitucionalidade”. Em segundo, porque consta expressamente na decisão a ordem de suspensão para as ações que envolvam um (MP) e outro (Resolução da ANTT) e um (MP) ou (Resolução da ANTT) outro ato normativo, não sendo a reclamação a via revisional para atos de Relator em processo de controle abstrato. (...) Nesse panorama analítico precário, indefiro, por ora, a liminar pleiteada.

(Rcl 32230 MC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 03/12/2018)

Ex positis, determino a suspensão de todos os processos judiciais em curso no território nacional, em todas as instâncias, que envolvam a aplicação da Lei n.º 13.703/2018, da Medida Provisória n.º 832/2018, da Resolução nº 5.820/2018 da ANTT ou de outros atos normativos editados em decorrência dessas normas, até o julgamento definitivo do mérito, respeitada a decisão monocrática proferida nestes autos em 12 de dezembro de 2018.

Sobre as petições do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom) e da Ipiranga Produtos de Petróleo S/A, pugnando que “haja pronta decisão do STF” neste caso, esclareço que a celeridade no julgamento de mérito é influenciada, além da complexidade da causa, pelos inúmeros incidentes processuais suscitados nos autos.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 07 de fevereiro de 2019.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente