

Parecer (CN) nº 1, de 2017

1

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A ANALISAR A MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 800/17**

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 800, DE 2017**

Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado JOSÉ ROCHA

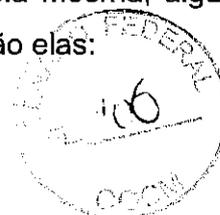
**I – RELATÓRIO**

**DESCRIÇÃO**

---

A Medida Provisória nº 800/17 admite que a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres – e empresa concessionária de rodovia celebrem termo de reprogramação de investimentos, caso estes estejam concentrados, de acordo com o contrato em vigor, no período inicial da concessão. Permite-se que sejam reprogramados os investimentos uma única vez, atribuindo-se ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil a responsabilidade de definir os termos e as condições para (i) a reprogramação dos investimentos originalmente assumidos por meio de contrato, observadas as exigências de nível de serviço e os parâmetros técnicos estabelecidos e (ii) a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, por meio (a) do uso de redutor tarifário, que incidirá somente após encerrado o novo cronograma de investimentos acordado, (b) da redução do prazo de vigência do contrato, ou (c) da combinação dos critérios anteriores.

Em que pese a responsabilidade atribuída ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, a MP nº 800/17 fixa, ela mesma, algumas diretrizes que não de ser observadas nas reprogramações. São elas:



N

(i) a concessionária tem o prazo de um ano, contado da data de edição da MP, para manifestar seu interesse na reprogramação;

(ii) o cronograma de investimentos, uma vez reprogramado, poderá se estender por, no máximo, catorze anos, contados do início do contrato;

(iii) um aditivo contratual disciplinará a suspensão das obrigações de investimento vincendas e das multas correspondentes e as condições em que os serviços continuarão sendo prestados, até que seja firmado o termo de reprogramação de investimentos;

(iv) não sendo firmado o termo de reprogramação, cessa a suspensão de que fala o item anterior, aplicando-se os reajustes e as correções originalmente previstos no contrato;

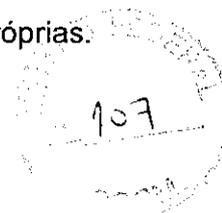
(v) caso se recorra ao emprego de redutor tarifário para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, seu cálculo deve ser realizado com base no valor presente do que seria descontado no cenário sem reprogramação;

(vi) na reprogramação, dar-se-á prioridade a investimentos em trechos de maior demanda;

(vii) a concessionária fica impedida de recorrer ao instituto da relicitação, previsto na Lei nº 13.448, de 2017, caso firme termo de reprogramação;

(viii) se a concessionária descumprir qualquer etapa do novo cronograma de investimentos, sofrerá as sanções contratuais e legais.

A par da reprogramação de investimentos em concessões de rodovias, a MP nº 800/17 produz modificação na Lei nº 10.233, de 2001, que dispõe sobre as agências de transporte terrestre e aquaviário (ANTT e ANTAQ), com o fim de submeter o transportador rodoviário de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos a inscrição, no prazo de até um ano, em categoria específica no RNTRC – Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas, de acordo com requisitos a serem estabelecidos pela ANTT. O texto esclarece que as condições para a realização do transporte de produtos perigosos se aplicam tanto aos transportadores remunerados como aos de cargas próprias.



✓

## JUSTIFICAÇÃO

---

Nos termos da Exposição de Motivos nº 54/2017, assinada conjuntamente pelos titulares do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, do Ministério do Planejamento e da Secretaria Geral da Presidência da República, a presente medida provisória tem por objetivo “conferir condições para a continuidade da prestação de serviços em concessões rodoviárias que preveem a execução de investimentos no início do contrato, como as concessões da 3ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), licitadas entre 2012 e 2014”.

Nela, argumenta-se que a obrigação original dos contratados – duplicar trechos de rodovia no prazo de cinco anos, contado do início do contrato – tornou-se impraticável, em virtude da emergência de crise econômica depois de iniciadas as concessões. Em face da nova situação, alega-se que foi frustrada a tomada de empréstimos de longo prazo nas condições veiculadas quando da elaboração do Programa de Investimentos em Logística – PIL, assim como a demanda esperada, em especial do tráfego de caminhões, aos quais se atribui o pagamento das tarifas mais elevadas de pedágio.

Para S.Exas., “diante de outras possibilidades de condução da política pública, quais sejam do avanço para o processo de caducidade, previsto na Lei nº 8.987/95, ou para a relicitação, trazido pela Lei nº 13.448/2017, a hipótese de reprogramação dos investimentos com manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é, sem dúvida, a melhor do ponto de vista do interesse público”. Ademais, acrescentam: “São notórias as vantagens obtidas no processo licitatório das concessões em tela, com deságios da ordem de 50%, os quais se aplicaram sobre estudos que traziam as menores Taxas Internas de Retorno (TIRs) já praticadas em concessões federais.”

Com relação à inscrição de transportadores de carga própria no RNTRC, medida prevista na MP, argumenta-se que é necessária para que a ANTT possa controlar e reprimir aqueles que efetuam transporte remunerado de carga de terceiros, passando-se por transportadores de carga própria. Alega-se que esse tipo de conduta torna desleal a concorrência pelo transporte de cargas.



108





Emenda	Autor	Partido/UF	Descrição
EM 024	Deputado Evair Vieira de Melo	PV/ES	Acrescenta artigos à MP, para estabelecer responsabilidade solidária da concessionária e da ANTT por acidente rodoviário devido a descumprimento de cláusula contratual, o qual não tenha sido punido pela Agência.
EM 025	Senador José Medeiros	PODE/MT	Idêntica à Emenda nº 001.
EM 026	Deputado Hugo Leal	PSB/RJ	Remove a previsão de reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais, a qual constitui a própria razão de ser da MP. Questiona o indesejável adiamento do investimento e o equívoco de apenas compensar este adiamento por meio de redução tarifária para o final do período de investimento prolongado (14 anos).
EM 027	Deputado Carlos Zarattini	PT/SP	O § 5º do art. 1º define que o cálculo do redutor tarifário a compensar o adiamento dos investimentos será realizado com base no valor presente equivalente ao que ocorreria caso houvesse aplicação imediata deste mesmo mecanismo de redução da tarifa. Removê-lo como faz a emenda retira o princípio de que não deve haver ganho real da concessionária em um prazo mais longo. Mais do que isso, na alteração procedida no inciso II define-se que a alteração deve ser em favor da União, ou seja, com redução mais que proporcional na tarifa e no prazo do contrato. A alínea "a" do inciso II do art. 1º define a aplicação do redutor tarifário, que incidirá após encerrado o novo cronograma de investimentos (até 14 anos). A emenda retira os "14 anos", sugerindo que pode ser de aplicação anterior ou até imediata.
EM 028	Deputado Carlos Zarattini	PT/SP	A alínea "a" do inciso II do art. 1º define a aplicação do redutor tarifário, que incidirá após encerrado o novo cronograma de investimentos (até 14 anos). A emenda retira os "14 anos", sugerindo que pode ser de aplicação anterior ou até imediata.
EM 029	Deputado Carlos Zarattini	PT/SP	A emenda procura fazer mais do que uma compensação da reprogramação dos investimentos previstas em favor da União. Assim, presumivelmente, a redução de tarifas ou do prazo de vigência dos contratos seria mais do que proporcional ao ganho do concessionário com a reprogramação.
EM 030	Deputado Carlos Zarattini	PT/SP	Exige a realização de consulta pública antes da celebração do termo de reprogramação de investimentos.
EM 031	Senador Ronaldo Caiado	DEM/GO	Altera o prazo máximo para reprogramação do cronograma de investimentos de 14 para 9 anos.
EM 032	Deputado José Guimarães	PT/CE	Possibilita que a reprogramação de investimentos priorize trechos de menor desenvolvimento econômico.
EM 033	Deputado José Guimarães	PT/CE	Acrescenta parágrafo ao art. 14-B da Lei nº 10.233/01, com o fim de conceder registro simplificado no RNTRC aos microempreendedores individuais e às microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional.
EM 034	Deputado José Guimarães	PT/CE	Determina que os investimentos sejam distribuídos de forma homogênea ao longo do período contemplado na reprogramação.



K

## II - VOTO DO RELATOR

### **DA ADMISSIBILIDADE - REQUISITOS DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA E ATENDIMENTO AO ART. 2º, § 1º, DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002- CN**

O art. 62 da Constituição Federal estabelece que, em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Cabe avaliar, aqui, se esses pressupostos se acham presentes.

Não há dúvida quanto à relevância dos temas de que trata a Medida Provisória nº 800/2017. O transporte rodoviário, especialmente o de cargas, tem participação amplamente majoritária na matriz brasileira de transportes. Decisões de governo que afetem a realização de investimentos e a produtividade dos agentes têm repercussão enorme para toda a economia nacional. As concessões rodoviárias viabilizam as movimentações de carga e de passageiros mais importantes, muito embora, em termos de extensão quilométrica, estejam muito aquém da malha federal explorada diretamente pela União. Isso, evidentemente, dá conta da necessidade de se manter condições contratuais aderentes à realidade econômica do País. Do contrário, por mais que o governo se esforce para que não haja solução de continuidade na prestação dos serviços, corre-se o risco de os usuários de rodovias enfrentarem período tormentoso à frente, em virtude da redução drástica de investimentos e da desmobilização de equipes. Nada disso seria saudável para o País, colocando-nos sob o risco de aumento de acidentes, dos tempos de viagem e dos custos de fretes rodoviários.

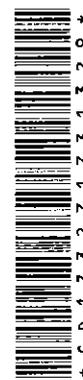
No que respeita ao segundo quesito de admissibilidade, a urgência da proposta, parece indubitável que uma solução rápida para os problemas enfrentados pelas concessões da chamada "terceira etapa", cujos contratos foram assinados a partir de 2012, no limiar da crise econômica que tomava o Brasil de assalto, precisa ser encontrada, em definitivo. Com efeito, não se pode negar que as condições macroeconômicas dadas nos últimos três anos para o cumprimento dos contratos da terceira etapa destoaram completamente dos números que orientaram a formulação do modelo mais recente de concessões de rodovias. Todos esperavam, com a deflagração do Programa de Investimento em Logística



112

e o curso dos indicadores econômicos brasileiros, que fosse possível duplicar trechos rodoviários dados em concessão nos primeiros cinco anos de contrato, revertendo a política gradualista até então adotada nos programas de concessão de rodovias. Contava-se, na mesma linha, com uma parcela substancial de financiamento público, por intermédio do BNDES, a juros convidativos. Não se tratava de uma garantia contratual, cujo cumprimento fosse atribuído ao governo, obviamente, mas de uma promessa forte, amplamente divulgada, que orientou em larga medida os lances dos licitantes vencedores. Não era, enfim, uma expectativa razoável do mercado lidar com um cenário completamente avesso ao dos anos anteriores ao do leilão. Na prática, porém, o que se viu foi o PIB cair 3,5%, em vez de subir 4,5%; o volume de veículos cair mais de 30%, em vez de crescer; e a fonte de financiamento público secar, em vez de fornecer os recursos necessários para a imediata realização dos trabalhos custosos de duplicação das vias.

Diante de tal contexto, tentou-se contornar o desastre econômico-financeiro iminente das concessões da terceira etapa por meio da edição da Medida Provisória nº 752/2016. Essa proposta, convertida na Lei nº 13.448, de 2017, abria a possibilidade de as concessões rodoviárias optarem pelo fim antecipado e amigável da concessão, evitando o conturbado processo de caducidade, no caso de julgarem haver pouca chance de levar o contrato adiante. Na hipótese da renúncia, a União teria a responsabilidade de realizar nova licitação, ficando impedida a concessionária que deixava a concessão de participar do futuro certame. Passados alguns meses, todavia, apenas uma das oito concessionárias da terceira etapa decidiu-se pela entrega antecipada da concessão. Uma delas acabou tendo seu contrato rescindido. As demais se esforçam, sem muito sucesso, em face do quadro de lenta recuperação econômica, para lidar com as obrigações contratuais já em atraso. Parece-nos evidente que prolongar a agonia do setor de concessões rodoviárias, em busca de que as concessionárias se desgastem ainda mais e optem, enfim, pela devolução antecipada, seria uma estratégia contraproducente. Faz-se preciso, de forma pragmática, admitir que ajustes devem ser feitos o quanto antes para, sem prejuízo adicional para o usuário ou para o governo, recolocar os termos contratuais dentro de parâmetros exequíveis. É o que



113

pretende a Medida Provisória nº 800/2017, como pretendemos demonstrar mais adiante.

## **DOS DEMAIS REQUISITOS DE CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA**

---

Com fundamento no art. 62, § 5º, da Constituição Federal, que condiciona a possibilidade de deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias ao juízo prévio favorável sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, passaremos à sua análise.

Inicialmente destaco que o mérito da proposta não se insere no rol de vedações inculpidas no art. 62, § 1º, da Constituição Federal, uma vez que não aborda os temas relativos à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; não legisla sobre direito penal, processual penal e processual civil; não trata da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; não trata das leis orçamentárias; tampouco possui qualquer relação com a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.

Ademais, por não constituir matéria reservada a lei complementar, nem tratar de tema já aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República, entendo presentes os requisitos constitucionais formais conducentes à emissão de parecer favorável à constitucionalidade da MP nº 800, de 2017, ora analisada.

Inexistem também objeções a levantar quanto aos requisitos de juridicidade e de técnica legislativa. Também em relação às emendas, não existem óbices. Dessa forma, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP nº 800/2017, bem como das emendas a ela oferecidas.

## **DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

---

O exame de adequação orçamentária e financeira da MP nº 800/17 teve início com a produção da Nota Técnica nº 45, de 2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em respeito ao



114

disposto no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, cujo § 1º do art. 5º estabelece que o exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou sobre a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes.

De acordo com a mencionada Nota Técnica, "*é bastante constatar que as disposições da MP em perspectiva, por tratar de reprogramação de contratos de investimentos a serem realizadas por parte de empresas concessionárias de serviço público não provoca impactos diretos mensuráveis sobre as receitas e despesas da União*".

Assim sendo, na análise da Medida Provisória nº 800/17 não foram encontrados elementos que apontassem falta de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira vigente – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária da União.

Diante disso, não vislumbramos entraves em relação à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 800/17 e de suas emendas, considerando atendidas as exigências legais pertinentes.

## **DO MÉRITO**

Os contratos de concessão de infraestrutura em geral padecem de um grande problema comum: implicam investimentos vultosos em custos não recuperáveis por um prazo significativamente longo, durante o qual várias contingências imprevistas podem comprometer os planos originais com base nos quais foram definidos todos os direitos e deveres recíprocos entre concessionários e poder concedente.

Essas contingências têm a ver principalmente com a incerteza sobre os vários governos pelos quais passam a concessão e pelas inevitáveis oscilações do ciclo macroeconômico. No setor rodoviário, cada concessão de rodovias possui um conjunto de investimentos-meta que constitui o chamado



115

Programa de Exploração Rodoviária (PER) com um cronograma de implementação pré-definido, incluindo duplicações de rodovias, por exemplo.

Essa programação de investimentos baseia-se na projeção da atividade econômica futura que, naturalmente, admite uma certa margem de flexibilidade, para cima ou para baixo, conforme as variações do crescimento econômico.

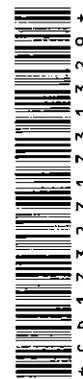
A história da formação de expectativas acerca destas concessões rodoviárias de que trata a Medida Provisória são conhecidas. Os licitantes ganhadores, definitivamente, “erraram a mão” em seus lances na licitação, baseados na aparente solidez dos fundamentos da economia brasileira antes da crise que eclodiu em 2014. Tendo diante de si um cenário favorável no curto prazo, os licitantes apostaram no crescimento da demanda que não se concretizou.

Os elevados deságios nos lances dos preços de pedágio indicam que, por si só, a “embriaguez de otimismo” do empresariado brasileiro à época das licitações responde por boa parte dos problemas que essas concessões hoje enfrentam.

Uma lição aqui é de extrema relevância. Faz sentido haver alguma repartição do risco de demanda entre o poder concedente e o concessionário. Isso é válido especialmente para casos de variações extremas na procura dos serviços, como a que acometeu a economia brasileira a partir de 2014/15. Como destacado por Engel, Fischer e Galetovic (1998) muitos dos problemas das concessões de rodovias dizem respeito ao elevado risco de demanda no setor, pois *“as previsões de tráfego de longo prazo são notoriamente imprecisas pois há considerável incerteza da demanda, boa parte dela além do controle do concessionário”*.

Como já destacado acima, a economia brasileira sofreu queda por dois anos consecutivos, um desempenho pior que o da grande recessão de 1929. O efeito sobre os veículos pesados, que fazem circular as riquezas do País, foi ainda mais contundente.

Com a crise, as condições de financiamento também se deterioraram significativamente em relação ao que se esperava do mercado



financeiro à época e isso comprometeu também sobremaneira a capacidade de cumprir o cronograma de investimentos definido nos respectivos PER.

De outro lado, o ufanismo econômico da época da assinatura dos contratos tornou as metas dos PER das diversas concessões muito ambiciosas. Como destacado na mensagem que acompanha a Medida Provisória nº 800/2017, *“os contratos previam a obrigação de duplicação integral dos trechos das rodovias concedidas no curto espaço de tempo de 5 anos a contar do início da concessão”*. Ou seja, as expectativas econômicas disparatadas do próprio governo, com base nas quais demandou um movimento expansionista exagerado dos investimentos reforçava, em lugar de mitigar, a confiança exagerada dos candidatos a concessionários.

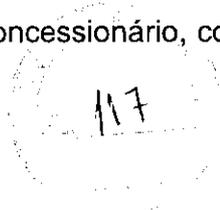
A soma desses elementos foi explosiva para o setor rodoviário, com descumprimento significativo das obrigações contratuais. O fato disso ensejar várias multas aprofundou os problemas financeiros dos concessionários, tornando a crise autoalimentada: a crise compromete o cumprimento do cronograma de investimentos, o que gera punições que pioram as condições financeiras do concessionário para realizar o investimento, o que gera mais multas.

Sendo assim, consideramos de fundamental importância a possibilidade de reprogramação dos investimentos em até 14 (quatorze) anos, prevista na medida provisória.

Não adianta, definitivamente, manter um cronograma irrealista de investimentos. Insistir no erro que foi muito induzido pelo próprio governo emite uma sinalização totalmente inadequada aos investidores: indica falta de compromisso do Estado com uma mínima flexibilidade para ajustes frente a contingências totalmente imprevistas e totalmente fora do controle do concessionário.

Ao mesmo tempo, temos como premissa fundamental que esta reprogramação não pode gerar ganhos indevidos aos concessionários. E este é um ponto fundamental a se insistir aqui.

Definitivamente, não se pode afirmar que esta reprogramação representará um ganho extraordinário ao concessionário, como tem sido afirmado



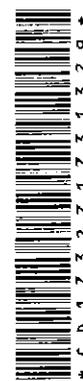
de forma equivocada. Como bem ressaltado na Exposição de Motivos da Medida Provisória, a desconcentração dos investimentos proposta deve respeitar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, além de não gerar impactos negativos para o nível de serviço almejado para essas concessões. Fizemos questão de manter esses dispositivos, para satisfazer aquela premissa.

De fato, o inciso II do art. 1º da Medida Provisória prevê expressamente “a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão”, com base em duas medidas: a) redutor tarifário, que incidirá somente após encerrado o novo cronograma de investimentos acordado; e b) da redução do prazo de vigência do contrato.

Ou seja, qualquer ganho que porventura esta Medida Provisória resultar para o concessionário em termos de ganho de lucros em relação ao equilíbrio econômico-financeiro será compensado por essas duas medidas, garantindo a desejável neutralidade da política. A ideia é tão somente conferir um alívio de curto prazo, necessário para que os concessionários tomem fôlego e retomem os investimentos.

A Medida Provisória nº 800/17 também cuidou de normatizar a necessidade de inscrição no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga (RNTRC) para o transporte de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos. Deu-se até um ano para fazer a sua inscrição no RNTRC. O objetivo aqui foi conter o aumento da informalidade que gerou um desequilíbrio significativo na concorrência entre os transportadores registrados que cumprem todas as obrigações do arcabouço normativo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e dos que as descumprem. Estes últimos se tornam capazes de roubar mercado dos primeiros tão somente por elidir a regulação, o que é uma sinalização inadequada ao investidor que se mantém na legalidade.

Assim, acolhemos o dispositivo original da Medida Provisória.



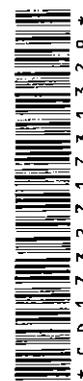
## DAS EMENDAS

Foram apresentadas trinta e quatro emendas ao texto da Medida Provisória nº 800/17. Quatro delas – Emendas nº 1, 3, 7, 16, 18, 19 e 25 – serão acatadas pelas razões aqui expostas.

As Emendas nº 1 e nº 25, de idêntico conteúdo, têm a finalidade de prescrever diretriz para os contratos de concessão rodoviária, relacionada à adoção de medidas de segurança pública nos trechos concedidos, a partir de orientações da Polícia Rodoviária Federal. Infelizmente, ao passo que a qualidade dos serviços rodoviários fornecidos aos usuários melhorou com a realização das concessões, a atuação dos órgãos de segurança pública, e especialmente da Polícia Rodoviária Federal – PRF, não se beneficiou, na mesma medida, do ingresso de capital privado nas estradas. Em vista dos constantes problemas orçamentários enfrentados pelo governo federal, a PRF vem sofrendo há tempos com escassez de recursos humanos e financeiros para fazer frente às suas amplas responsabilidades no controle da segurança rodoviária e de todos os brasileiros que se relacionam com as vias federais. Tal situação não condiz com a importância das estradas federais para a economia brasileira nem com a gravidade dos problemas relacionados à segurança pública nos trechos rodoviários que se acham nas imediações de grandes centros urbanos. Roubos de carga, contrabando, tráfico de drogas, sequestros, todas essas são ocorrências que exigem a participação ativa da PRF, para não citarmos a vigilância de condutores e pedestres, de sorte que os acidentes não proliferem. Hoje, todavia, a PRF não se acha aparelhada para dar conta, plenamente, dessas extensas tarefas.

Daí a importância do acolhimento das Emendas nº 1 e nº 25, pois deixarão inscrita em lei a necessidade de os concessionários seguirem as prescrições da PRF e a auxiliarem no trabalho de controle do trânsito e na manutenção de suas funções e unidades físicas.

A Emenda nº 3, acertadamente, deixa bastante claro no texto da medida provisória que a reprogramação dos investimentos não deve dar espaço a nenhuma majoração tarifária, o que não estava absolutamente patente na redação original. Por óbvio, a extensão do prazo para que a concessionária realize os



investimentos previstos em contrato já constitui um ajuste significativo, capaz de deixá-la em posição muito mais confortável do que aquela em que hoje se encontra. Adicionar à estratégia de reprogramação a possibilidade de majoração tarifária é algo incompatível com o zelo que o governante há de ter com a coisa pública, posto que ficaria evidenciado o desbalanceamento do contrato a favor de interesses privados.

A Emenda nº 18 propõe, em nome do princípio da transparência dos atos públicos, que a ANTT divulgue dados comparativos do cronograma de execução originalmente previsto com o do cronograma repactuação. Trata-se de medida salutar, benéfica ao interesse da coletividade. Nada existe, portanto, que vá contra a sugestão contida na emenda.

A Emenda nº 19 prevê a suspensão da cobrança de pedágio em caso de descumprimento das obrigações de investimento previstas originalmente no contrato, independentemente de quem tenha dado causa a isso. Embora o texto sugerido precise de ajustes, a ideia faz sentido se o que se tem em mente são os investimentos a ser reprogramados. Por quê? Apesar de os contratos da terceira etapa contarem com mecanismo de desconto tarifário anual no caso de descumprimento do cronograma de investimentos, o chamado fator D, deve-se não perder de vista o fato de que, com a reprogramação, já não estamos no curso normal da execução do contrato de concessão, mas num caminho de exceção, justificável pelas razões aqui já comentadas mas, ainda sim, de exceção. Em decorrência disso, é preciso que o regulador disponha de instrumento com poder de dissuasão ainda mais crível do que o fator D, de sorte que os contratos, então reprogramados, não degenerem uma vez mais. Eis porque a suspensão da cobrança de pedágio deve ser acatada como medida de força, capaz de garantir a efetividade da reprogramação e de sinalizar para a sociedade o comprometimento do governo brasileiro com as boas práticas na prestação de serviço público.

Com respeito às demais emendas (nºs 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34), esclarecemos que não encontramos nelas razões bastantes para alterar o texto da Medida Provisória nº 800/17, seja porque se voltam para temas que saem do estrito



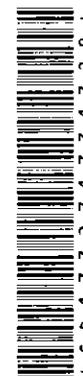
120

escopo da proposição, seja porque tendem a prejudicar a factibilidade das reprogramações, tornando-as letra morta. Dado o intenso trabalho realizado pelo governo federal no sentido de encontrar as balizas capazes de assegurar a renegociação do contrato sem prejuízo do interesse público, soa descabido se adotar arbitrariamente aqui qualquer outro parâmetro para o cumprimento do prazo restante dos contratos. As propostas nesse sentido não trouxeram elementos suficientes capazes de convencer esta Comissão Mista da necessidade de se adotar balizas diferentes das previstas na MP. De todo modo, passaremos a tecer comentários específicos a respeito de cada uma das emendas rejeitadas, a seguir.

A Emenda nº 2 que determina que a redução tarifária compensatória compense a reprogramação de investimentos ocorra imediatamente foi rejeitada. De fato, caso acatada tal emenda, a folga esperada do fluxo de caixa das concessionárias com a MP, de forma a manter de pé o negócio, simplesmente não ocorreria, comprometendo o seu principal objetivo. Este é o mesmo caso das Emendas nº 4 e nº 14.

A redução do prazo para adesão de um ano para seis meses da Emenda nº 5 não nos parece agregar ganho substancial à Medida Provisória. O concessionário terá que escolher entre manter o cronograma de investimento, reprogramar conforme esta MP ou relincar nos termos da Lei 13.448, de 2017. É possível que haja necessidade de um tempo maior que seis meses para tomar essa decisão estratégica. Daí que optamos por rejeitar esta emenda.

A Medida Provisória optou por dois mecanismos de compensação, pelo equilíbrio econômico financeiro, da reprogramação do investimento: redução de tarifas, redução do prazo de vigência da concessão ou uma combinação dos dois. A Emenda nº 6 define que a mínima redução de prazo de vigência do contrato será de 5 anos, o que reduz a flexibilidade do regulador na escolha acerca da forma ideal de compensação. Assim, se a compensação ótima for uma combinação de, por exemplo, redução tarifária de 5% e diminuição de 3 anos do prazo de vigência. Se a emenda prevalecer, no entanto, o regulador terá que optar entre reduzir ainda mais a tarifa para, digamos, 10% e não reduzir em nada o prazo de vigência ou implementar uma redução do prazo de vigência em 5 anos. Não constatamos



qualquer ganho com esta perda de flexibilidade de implementação. Assim, rejeitamos a emenda.

As Emendas nº 7 e nº 16 definem que o prazo máximo para a reprogramação dos investimentos seja de dez anos, no lugar dos catorze anos previstos originalmente no texto da MP. A Emenda nº 20 também define como 10 anos o prazo para reprogramação, mas estabelecendo como cinco prorrogáveis por mais cinco anos. As Emendas nº 13 e nº 31 vão mais além e reduzem o prazo para 8 anos e 9 anos, respectivamente.

De acordo com o Poder Executivo, para definir qual seria o prazo máximo de prorrogação dos investimentos, foram realizadas simulações econômico-financeiras, utilizando como insumo as demonstrações financeiras das concessionárias dos anos de 2014, 2015 e 2016 e os estudos de viabilidade das concessões rodoviárias da 3ª Etapa – Fase 3.

Estas simulações demonstraram que a crise econômica afetou sobremaneira o tráfego das concessões e, conseqüentemente, a sua capacidade de geração de caixa. Os dados de veículos pedagiados da ANTT para o período 2014-2016 demonstram que a elasticidade da relação entre demanda e Produto Interno Bruto (PIB) é superior a 1, ou seja, que a queda no PIB brasileiro representa queda proporcionalmente maior no tráfego, acarretando em severos impactos sobre as receitas das concessões.

Esse efeito, contudo, não foi uniforme em todas as rodovias. Algumas concessões apresentam uma situação de caixa mais crítica do que outras. Logo, de acordo com as simulações, o alongamento do prazo para realização das duplicações de 5 anos para 8 ou 10 anos tenderia a viabilizar a continuidade do contrato de apenas 1 ou 2 concessões. Mesmo quando se simula a ampliação do prazo para 12 anos, ainda há algumas concessões que ficam em situação limítrofe, entre a viabilidade e a inviabilidade financeiras. Assim, verificou-se que ampliando esse prazo para até 14 anos aumentariam as chances de continuidade de mais contratos, tornando a Medida Provisória mais eficaz.

Essas conclusões foram pautadas pela análise de indicadores financeiros que são comumente utilizados como referência por agentes



financiadores para testar a condição financeira de projetos de concessão. Entre eles estão o volume de investimentos médio anual, os resultados esperados em termos de geração de caixa operacional, os níveis de alavancagem demandados pelo projeto e necessidades de aportes adicionais de recursos pelas concessionárias. Dessa forma, verificou-se que esses indicadores ficam gradualmente melhores ao se alongar os investimentos, tornando essas concessões mais saudáveis financeiramente.

Ponderou-se também que o prazo de até 14 anos confere maior flexibilidade para que as concessionárias explorem diferentes estratégias junto aos bancos financiadores, podendo negociar condições de juros, carência e amortização que viabilizem a continuidade das concessões em tela.

É importante ressaltar que a metodologia de prorrogação proposta considera que, após o período de execução do investimento reprogramado, será realizada uma redução de tarifa e/ou uma redução do prazo da concessão, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato original. Ou seja, a reprogramação de investimentos é neutra em termos econômicos para a concessionária. Seu benefício para a concessionária é exclusivamente sobre a capacidade de geração de caixa e sobre a capacidade de alavancagem da empresa (SPE – sociedade de propósito específico), no período mais intensivo em termos de investimentos.

Outro ponto relevante é que quanto maior for o prazo de reprogramação dos investimentos, maior será o desconto na tarifa de pedágio ou maior será a redução do prazo de concessão. Isso cria um incentivo para que a concessionária opte por uma prorrogação de prazo até o nível suficiente para viabilizar a realização dos investimentos, de forma a causar o menor efeito sobre suas finanças após o desconto de tarifa.

Ainda, é importante salientar que as concessões da 3ª Etapa – Fase 3 já estão se encaminhando para o 4º ano de contrato. Assim, optar por um prazo mais curto de reprogramação vai restringir consideravelmente a margem de manobra desses contratos, dificultando sua viabilização, tendo em vista que o limite



da reprogramação seria até o 14º ano de contrato e não mais 14 anos deste momento em diante.

Por isso, impõe-se a rejeição das Emendas nºs 7, 13, 16, 20 e 31.

As Emendas nº 8, nº 9, nº 10, nº 11 e nº 12 versam sobre matéria estranha à MP e, portanto, são rejeitadas.

A Emenda nº 15 impede a reprogramação caso exista processo de caducidade instaurado. É possível, no entanto, que havendo a opção da reprogramação, esta passe a ser a melhor opção tanto para o concessionário quanto para o poder concedente. O processo de caducidade sempre pode ser muito longo e com postergação quase indefinida de investimentos, sugerindo que é medida a ser tomada como exceção. Assim, não acatamos a emenda.

A Emenda nº 17 introduz uma limitação significativa do escopo do processo de reprogramação dos investimentos ao vedar a sua aplicação para as empresas signatárias da leniência. Grande parte das concessionárias deixariam de ser elegíveis comprometendo o objetivo precípua da MP. Note-se que, na emenda, isto se aplica mesmo que o leniente seja minoritário na companhia. Esta emenda também reduz sobremaneira o escopo da MP ao limitar o valor a ser reprogramado a, no máximo, 25% do valor originalmente contratado. Mais uma vez, essa limitação impede que as concessões se mantenham de pé. A emenda 17 também compromete o objetivo primordial da MP ao definir incidência imediata do redutor tarifário. Enfim, a emenda 17 limita em demasia o escopo da medida provisória, minando seu objetivo precípua. Daí rejeitarmos a emenda.

A Emenda nº 21, que pretende instituir isenção tarifária para motocicletas e veículos similares, a partir da realização dos investimentos reprogramados, é rejeitada pois tal isenção oneraria os demais usuários das rodovias. Cabe consignar, a propósito, que o pedágio cobrado de motocicletas já é extremamente reduzido.

A Emenda nº 22 pretende isentar veículos de transporte coletivo de passageiros do pagamento de pedágio e, do mesmo modo que a Emenda nº 21, deve ser rejeitada porque oneraria os demais usuários da rodovia.



124

A certidão negativa de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho é documento exigido para habilitação nas licitações. Condicionar a reprogramação de investimentos à repetição dessa exigência, conforme preconiza a Emenda nº 23, erigiria um empecilho burocrático desnecessário, posto que, mesmo na hipótese extremamente improvável de a concessionária estar inadimplente perante a Justiça Trabalhista, a recuperação da viabilidade econômica da concessão poderia favorecer a quitação dos débitos eventualmente existentes.

A aventada responsabilização solidária do dirigente máximo da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – e dos incumbidos pela fiscalização da concessão, em caso de acidente de trânsito com vítima, causado pela inadimplência de cláusula contratual por parte da concessionária, jogaria sobre agentes administrativos responsabilidade desproporcional à remuneração por eles percebidas. Isso poderia gerar dificuldades para encontrar servidores dispostos a assumir aquelas funções. Impõe-se, portanto, a rejeição da Emenda nº 24, que prevê a referida responsabilização.

O art. 1º da medida provisória trata da reprogramação de investimentos, principal e imprescindível providência do diploma legal. Impõe-se, portanto, a rejeição da Emenda nº 26, que pretende suprimir o referido dispositivo.

Impõe-se, igualmente, a rejeição da Emenda nº 27, que pretende suprimir a especificação do momento de aplicação do redutor tarifário e, ainda mais grave, o § 5º do art. 1º da MP. O dispositivo recém mencionado estabelece que o cálculo do redutor tarifário que compensará a reprogramação de investimentos será realizado com base no valor presente equivalente ao que ocorreria caso houvesse aplicação imediata deste mesmo mecanismo de redução da tarifa. Removê-lo afastaria a garantia de que a reprogramação de investimentos não geraria ganho real para a concessionária, o que é um dos princípios básicos da medida provisória.

A Emenda nº 28 repete parte da proposta consubstanciada na Emenda nº 27, do mesmo Autor. Ocupa-se de suprimir a especificação do momento de aplicação do redutor tarifário. Isso inviabilizaria a adesão à reprogramação de investimentos por parte das concessionárias, que não teriam recursos para realizar tais investimentos se as tarifas fossem reduzidas imediatamente.



Ao Emenda nº 29 propõe condicionar a reprogramação de investimentos à alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em favor da União. Tal proposta inviabilizaria a adesão das concessionárias à reprogramação de investimentos, esvaziando o sentido da medida provisória.

A aventada realização de consulta pública antes da celebração do termo de reprogramação de investimentos meramente tumultuaria o processo, em nada contribuindo para a solução dos problemas enfrentados pela MP. Impõe-se, por isso, a rejeição da Emenda nº 30.

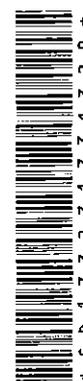
Na realização de investimentos, é imperativo dar prioridade aos trechos em que há maior tráfego de veículos. Portanto, há que se rejeitar a Emenda nº 32, que preconiza a priorização de “trechos de menor desenvolvimento econômico”.

A Emenda nº 33 pretende conceder registro simplificado no RNTRC aos microempreendedores individuais e às microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional. Não haveria como simplificar a inscrição no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas, razão pela qual a referida Emenda é rejeitada.

A elaboração do cronograma de investimentos exige a consideração de cada caso específico. Não seria viável, portanto, impor a distribuição homogênea dos investimentos durante o período da reprogramação, conforme proposto pela Emenda nº 34, que é rejeitada.

Embora não tenham sido objeto de emenda, gostaríamos de prestar esclarecimentos a respeito de sugestões de inclusão de dispositivos, apresentadas por parlamentares, as quais estamos acolhendo na forma do Projeto de Lei de Conversão.

A sugestão do Deputado Carlos Marun pretende modificar a Lei nº 9.074, de 1995, para garantir às concessões de estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto, realizadas anteriormente à Lei nº 10.684, de 2003, o mesmo prazo aplicado às concessões recentes, isto é, vinte e cinco anos, com possibilidade de prorrogação por mais dez. A medida, tratada no art. 6º do PLV, tem a finalidade de



equiparar as outorgas antigas às novas, promovendo isonomia na exploração das estações aduaneiras.

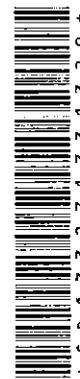
Já o art. 4º do PLV, que também não está baseado em emenda, trata da isenção de cobrança, por concessionárias de rodovias, pelo uso da faixa de domínio para a passagem de infraestrutura indispensável à prestação de serviço público de competência municipal. Em que pese haver previsão contratual para tal cobrança, não nos parece razoável garantir fonte de receita acessória para as concessionárias se isso prejudicar a redução de custos na prestação de serviços públicos municipais, os quais, todos sabemos, são especialmente importantes para a qualidade de vida da população e para o dinamismo da economia. De fato, diversos municípios hoje se defrontam com a situação de ter de pagar regularmente às concessionárias para a utilização da faixa de domínio, à semelhança de um aluguel, mesmo que a presença da infraestrutura em nada comprometa os trabalhos da concessão. Nossa proposta, portanto, visa a sanar essa impropriedade, agraciando a prestação de serviços públicos municipais com a prioridade e a reverência que ela merece.

Acolhemos também, no art. 3º do PLV, sugestão do Deputado Zeca Cavalcanti, no sentido de submeter o transporte de valores realizado por empresa especializada às normatizações da ANTT. A medida é importante para trazer maior segurança a todos os agentes envolvidos nesse tipo de transporte: concessionária, transportador e, principalmente, o contratante do serviço.

Por fim, entendemos conveniente acrescentar dispositivo assegurando aos veículos oficiais isenção de pagamento do pedágio e livre passagem nas praças de cobrança, cabendo a cada ente federado arcar com a instalação, em seus veículos, dos dispositivos eletrônicos apropriados. Dispositivos da espécie são utilizados em sistemas como o "ConectCar" e o "Sem Parar".

## **CONCLUSÃO**

Em face de todo o exposto, voto pela admissibilidade, constitucionalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 800, de 2017,



e de suas emendas. Voto, ainda, pela adequação financeira e orçamentária da iniciativa, assim como de suas emendas. Voto, por fim, pela aprovação, no mérito, da referida proposição, na forma do projeto de lei de conversão anexo. Com relação às Emendas, voto pela aprovação das de n°s 1, 3, 18, 19 e 25, na forma do projeto de lei de conversão; voto, ainda, pela rejeição, no mérito, das Emendas n°s 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34.

É o voto.

Sala das Sessões, em            de            de 2017.

  
Deputado JOSÉ ROCHA  
Relator

2017-20887



128

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A ANALISAR A MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 800/17**

**PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 800,  
DE 2017**

“Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências”.

**Art. 1º** A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT poderá realizar, de comum acordo com as concessionárias, a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais cujos contratos prevejam concentração de investimentos em seu período inicial, uma única vez, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Lei e na regulamentação específica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que definirá os termos e as condições para:

I - a reprogramação dos investimentos originalmente assumidos por meio de contrato, observados as exigências de nível de serviço e os parâmetros técnicos estabelecidos no edital e refletidos no contrato; e

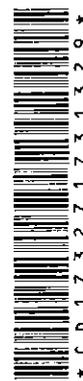
II - a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, por meio da aplicação:

a) de redutor tarifário, que incidirá somente após encerrado o novo cronograma de investimentos acordado;

b) da redução do prazo de vigência do contrato; ou

c) da combinação dos critérios a que se referem as alíneas “a” e “b”.

§ 1º A concessionária poderá manifestar interesse em aderir à reprogramação de investimentos de que trata o caput no prazo de um ano, contado da data de publicação da Medida Provisória nº 800, de 2017.



129

§ 2º O prazo máximo para a reprogramação do cronograma de investimentos originalmente assumido será de catorze anos e estará condicionada, em cada caso, à demonstração da sustentabilidade econômico-financeira do empreendimento até o final da vigência da concessão, após a aplicação das alternativas a que se referem o inciso II do caput.

§ 3º Manifestado o interesse da concessionária em aderir à reprogramação de que trata o § 1º, as partes firmarão, na sequência, aditivo contratual que discipline a suspensão das obrigações de investimento vincendas e das multas correspondentes e as condições em que os serviços continuarão sendo prestados, até que seja firmado o termo de reprogramação de investimentos, conforme ajustado entre as partes e conforme as condições e prazos estabelecidos nesta Lei.

§ 4º A suspensão das obrigações de investimento vincendas e das multas correspondentes cessará caso, por qualquer motivo, não seja firmado o termo de reprogramação de investimentos e serão aplicados os reajustes e as correções previstos originalmente nos contratos de concessão.

§ 5º O cálculo do redutor tarifário referido na alínea "a" do inciso II do caput será realizado com base no valor presente que seria descontado caso houvesse aplicação imediata do mecanismo redutor previsto no contrato.

§ 6º A reprogramação de que trata o inciso I do caput priorizará a realização de investimentos em trechos para os quais houver maior concentração de demanda, conforme critérios técnicos adotados pela ANTT.

§ 7º Após firmado o termo de reprogramação de investimentos, a concessionária não poderá pleitear a relicitação prevista no Capítulo III da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.

§ 8º Do termo de reprogramação de investimentos constará obrigatoriamente o novo cronograma de investimentos pactuado, cujo descumprimento de qualquer das etapas acarretará a incidência das sanções contratuais e legais.



**§ 9º** Constatado o descumprimento de obrigação de investimento que tenha sido reprogramado, será suspensa a cobrança de pedágio, de forma cautelar, até a apuração, pela ANTT, da responsabilidade da concessionária ou a realização do investimento pactuado.

**§ 10.** A reprogramação de investimentos de que trata o inciso I do caput deste artigo não poderá ensejar o aumento das tarifas praticadas pela concessionária.

**Art. 2º** A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, após a celebração do termo de reprogramação de investimentos a que se refere o art. 1º desta Lei, publicará em seu sítio eletrônico o respectivo extrato para conhecimento público, acrescentando dados comparativos sobre o cronograma inicial que deixou de ser executado e o repactuado, com os respectivos prazos para execução.

**Art. 3º** A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 14-B. A realização de transporte rodoviário de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos depende de inscrição do transportador no RNTRC em categoria específica na forma estabelecida pela ANTT.

§ 1º As condições para a realização do transporte rodoviário de produtos perigosos de que trata o caput se aplica:

I - a transportadores remunerados e de carga própria;

II - a empresas de segurança privada especializadas em transporte de valores.

§ 2º Serão estabelecidos em regulamento da ANTT os requisitos para a inscrição no RNTRC de:

I - transportadores de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos; e

II - empresas de segurança privada especializadas em transporte de valores.

§ 3º Os transportadores a que se referem o § 2º deverão efetuar sua inscrição no prazo de um ano, contado da data de publicação do regulamento da ANTT.” (NR)



131

**Art. 4º** O art. 11 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

"Art. 11.....

§ 2º Ressalvada a reparação por danos eventualmente causados, é vedada a cobrança, pela concessionária da rodovia, de qualquer valor em virtude da instalação, manutenção e operação, na faixa de domínio, da infraestrutura indispensável à prestação de serviço público de competência municipal.

§ 3º A instalação da infraestrutura a que se refere o § 2º somente poderá ser iniciada após autorização do poder concedente.

§ 4º A realização de serviços ou obras de manutenção na infraestrutura a que se refere o § 2º somente será iniciada após autorização da concessionária da rodovia ou, em caso de necessidade inadiável, após comunicação à mesma." (NR)

**Art. 5º** O art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

"Art. 18.....

*XVII – nos casos de concessão de rodovia federal, as obrigações da concessionária em prestar suporte à Polícia Rodoviária Federal no trecho concedido, a serem previstas no contrato, observados os padrões e orientações técnicas do órgão quanto:*

*a) à construção, reforma, realocação e manutenção das unidades prediais da Polícia Rodoviária Federal;*

*b) à compatibilização e adequação funcional dos equipamentos e sistemas de videomonitoramento das rodovias federais concedidas e leitores automáticos de placas veiculares, bem como a cessão das respectivas imagens e dados;*

*c) à promoção de ações de publicidade e educação de trânsito, em conjunto com a ANTT e as concessionárias de rodovias." (NR)*

**Art. 6º** O § 3º do art. 1º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º.....



.....

§ 3º O prazo de vigência das concessões e permissões de que trata o inciso VI do caput deste artigo, anteriores à vigência da Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003, será de vinte e cinco anos, podendo ser prorrogado por mais dez anos." (NR)

**Art. 7º** Aos veículos oficiais são asseguradas isenção de pagamento do pedágio e livre passagem nas praças de cobrança, cabendo a cada ente federado arcar com a instalação, naqueles veículos, dos dispositivos eletrônicos apropriados.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em            de            de 2017.

  
Deputado JOSE ROCHA  
Relator

2017-20887



133

COMISSÃO MISTA DESTINADA A ANALISAR A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 800/17

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 800, DE 2017

Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado JOSÉ ROCHA

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Ao apresentar meu voto, na reunião de 13 de dezembro do corrente, foi-me sugerido por alguns parlamentares alteração do §9º do art. 1º do Projeto de Lei de Conversão.

O dispositivo prevê que, *constatado o descumprimento de obrigação de investimento que tenha sido reprogramado, será suspensa a cobrança de pedágio, de forma cautelar, até apuração, pela ANTT, da responsabilidade da concessionária ou a realização do investimento pactuado.*

De fato, assiste razão aos nobres pares, os quais apontaram a possibilidade de prejuízos para os usuários caso a cobrança do pedágio seja abruptamente interrompida, com a conseqüente suspensão imediata dos serviços da concessão. Ainda que o dispositivo mencionado seja meritório, pois visa coibir o descumprimento contratual, existem outras medidas, de similar rigidez, que não implicariam conseqüências diretas e imediatas àqueles que utilizam a rodovia.

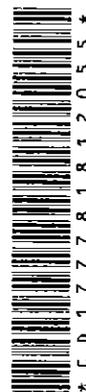
Assim, altero o §9º do art. 1º do Projeto de Lei de Conversão, para adotar a **caducidade** como decorrência pelo inadimplemento dos investimentos reprogramados, na forma do Projeto de Lei de Conversão que acompanha esta Complementação de Voto.

CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, voto pela admissibilidade, constitucionalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 800, de 2017, e de suas emendas. Voto, ainda, pela adequação financeira e orçamentária da iniciativa, assim como de suas emendas. Voto, por fim, pela aprovação, no mérito, da referida proposição, na forma do projeto de lei de conversão anexo. Com relação às Emendas, voto pela aprovação das de nºs 1, 3, 18, 19 e 25, na forma do projeto de lei de conversão; voto, ainda, pela rejeição, no mérito, das Emendas nºs 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34.

  
Deputado JOSÉ ROCHA

Relator



**COMISSÃO MISTA DESTINADA A ANALISAR A MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 800/17**

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 800, DE 2017**

Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

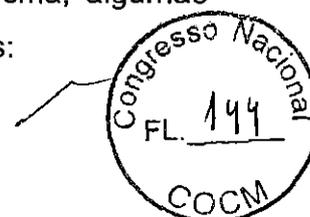
**Relator:** Deputado JOSÉ ROCHA

**I – RELATÓRIO**

**DESCRIÇÃO**

A Medida Provisória nº 800/17 admite que a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres – e empresa concessionária de rodovia celebrem termo de reprogramação de investimentos, caso estes estejam concentrados, de acordo com o contrato em vigor, no período inicial da concessão. Permite-se que sejam reprogramados os investimentos uma única vez, atribuindo-se ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil a responsabilidade de definir os termos e as condições para (i) a reprogramação dos investimentos originalmente assumidos por meio de contrato, observadas as exigências de nível de serviço e os parâmetros técnicos estabelecidos e (ii) a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, por meio (a) do uso de redutor tarifário, que incidirá somente após encerrado o novo cronograma de investimentos acordado, (b) da redução do prazo de vigência do contrato, ou (c) da combinação dos critérios anteriores.

Em que pese a responsabilidade atribuída ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, a MP nº 800/17 fixa, ela mesma, algumas diretrizes que não de ser observadas nas reprogramações. São elas:



(i) a concessionária tem o prazo de um ano, contado da data de edição da MP, para manifestar seu interesse na reprogramação;

(ii) o cronograma de investimentos, uma vez reprogramado, poderá se estender por, no máximo, catorze anos, contados do início do contrato;

(iii) um aditivo contratual disciplinará a suspensão das obrigações de investimento vincendas e das multas correspondentes e as condições em que os serviços continuarão sendo prestados, até que seja firmado o termo de reprogramação de investimentos;

(iv) não sendo firmado o termo de reprogramação, cessa a suspensão de que fala o item anterior, aplicando-se os reajustes e as correções originalmente previstos no contrato;

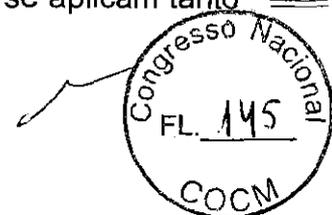
(v) caso se recorra ao emprego de redutor tarifário para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, seu cálculo deve ser realizado com base no valor presente do que seria descontado no cenário sem reprogramação;

(vi) na reprogramação, dar-se-á prioridade a investimentos em trechos de maior demanda;

(vii) a concessionária fica impedida de recorrer ao instituto da relicitação, previsto na Lei nº 13.448, de 2017, caso firme termo de reprogramação;

(viii) se a concessionária descumprir qualquer etapa do novo cronograma de investimentos, sofrerá as sanções contratuais e legais.

A par da reprogramação de investimentos em concessões de rodovias, a MP nº 800/17 produz modificação na Lei nº 10.233, de 2001, que dispõe sobre as agências de transporte terrestre e aquaviário (ANTT e ANTAQ), com o fim de submeter o transportador rodoviário de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos a inscrição, no prazo de até um ano, em categoria específica no RNTRC – Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas, de acordo com requisitos a serem estabelecidos pela ANTT. O texto esclarece que as condições para a realização do transporte de produtos perigosos se aplicam tanto aos transportadores remunerados como aos de cargas próprias.



## JUSTIFICAÇÃO

---

Nos termos da Exposição de Motivos nº 54/2017, assinada conjuntamente pelos titulares do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, do Ministério do Planejamento e da Secretaria Geral da Presidência da República, a presente medida provisória tem por objetivo "conferir condições para a continuidade da prestação de serviços em concessões rodoviárias que preveem a execução de investimentos no início do contrato, como as concessões da 3ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), licitadas entre 2012 e 2014".

Nela, argumenta-se que a obrigação original dos contratados – duplicar trechos de rodovia no prazo de cinco anos, contado do início do contrato – tornou-se impraticável, em virtude da emergência de crise econômica depois de iniciadas as concessões. Em face da nova situação, alega-se que foi frustrada a tomada de empréstimos de longo prazo nas condições veiculadas quando da elaboração do Programa de Investimentos em Logística – PIL, assim como a demanda esperada, em especial do tráfego de caminhões, aos quais se atribui o pagamento das tarifas mais elevadas de pedágio.

Para S.Exas., "diante de outras possibilidades de condução da política pública, quais sejam do avanço para o processo de caducidade, previsto na Lei nº 8.987/95, ou para a relicitação, trazido pela Lei nº 13.448/2017, a hipótese de reprogramação dos investimentos com manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é, sem dúvida, a melhor do ponto de vista do interesse público". Ademais, acrescentam: "São notórias as vantagens obtidas no processo licitatório das concessões em tela, com deságios da ordem de 50%, os quais se aplicaram sobre estudos que traziam as menores Taxas Internas de Retorno (TIRs) já praticadas em concessões federais."

Com relação à inscrição de transportadores de carga própria no RNTRC, medida prevista na MP, argumenta-se que é necessária para que a ANTT possa controlar e reprimir aqueles que efetuam transporte remunerado de carga de terceiros, passando-se por transportadores de carga própria. Alega-se que esse tipo de conduta torna desleal a concorrência pelo transporte de cargas.



## FUNDAMENTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

Os fundamentos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a adoção de inovações legislativas na forma de Medida Provisória foram declinados na Exposição de Motivos (EM) nº 54/17.

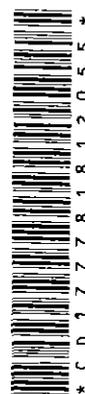
Afirma-se que, em face de sérias dificuldades financeiras das concessões, é imediata a necessidade de reprogramação dos investimentos, de forma que as empresas contratadas possam concentrar seus esforços financeiros em serviços prioritários para a manutenção da fluidez e da segurança rodoviária.

No que respeita às alterações na Lei nº 10.233/01, argumenta-se que a *"fiscalização do transporte remunerado de cargas demanda instrumentos imediatos para combater os crescentes riscos de crescimento dos níveis de informalidade e de evasão fiscal"*.

## EMENDAS PARLAMENTARES

No prazo regimental, foram apresentadas, perante a Comissão Mista, trinta e quatro emendas à Medida Provisória nº 800, de 2017, cujo resumo se encontra no quadro a seguir.

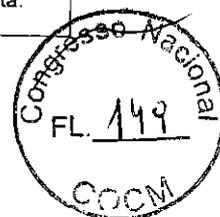
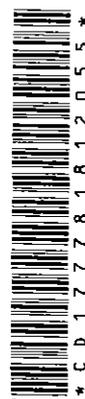
Emenda	Autor	Partido/UF	Descrição
EM 001	Deputado Hugo Leal	PSB/RJ	Modifica o art. 18 da Lei de Concessões, para estabelecer que nos editais de concessão rodoviária constem as responsabilidades da concessionária com respeito à segurança pública.
EM 002	Deputado Jerônimo Goergen	PP/RS	A alínea "a" do inciso II do art. 1º define a aplicação do redutor tarifário, que incidirá após encerrado o novo cronograma de investimentos (até 14 anos). A emenda antecipa a incidência da redução tarifária para o período logo após a pactuação da reprogramação. Entendendo este momento como o mesmo da "celebração do termo de reprogramação dos investimentos".
EM 003	Deputado Jerônimo Goergen	PP/RS	Veda a majoração de tarifas em virtude da reprogramação de investimentos.
EM 004	Deputado André Figueiredo	PDT/CE	Idêntica à Emenda nº 002.
EM 005	Deputado André Figueiredo	PDT/CE	Reduz o prazo no qual a concessionária poderá manifestar interesse na reprogramação de um ano para 180 dias, contados da publicação da MP.



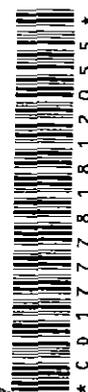
Emenda	Autor	Partido	Descrição
EM 006	Deputado André Figueiredo	PDT/CE	Além da redução tarifária, uma das possibilidades de compensar a reprogramação é reduzir o prazo de vigência do contrato. A emenda define que tal redução deve ser de, no mínimo, cinco anos.
EM 007	Deputado André Figueiredo	PDT/CE	Altera o prazo máximo para reprogramação do cronograma de investimentos de 14 para 10 anos.
EM 008	Senador José Pimentel	PT/CE	Altera o art. 6º da Lei nº 10.233/01, para atualizar menção às estruturas de Estado que atuam no setor de transportes. A par disso, atribui ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, mediante a inclusão de dois novos artigos, a incumbência de deliberar sobre o tipo de exploração a ser feita em cada segmento da infraestrutura e dos serviços de transporte, bem como sobre a política tarifária a ser observada nas outorgas.
EM 009	Senador José Pimentel	PT/CE	Acrescenta artigo à Lei nº 10.233/01, para estabelecer competências daquele que atue como poder concedente. Além disso, altera dispositivos que versam sobre competências da ANTT e da ANTAQ, reforçando o papel do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil na articulação das políticas setoriais.
EM 010	Senador José Pimentel	PT/CE	Propõe alterações em dispositivos da Lei nº 10.233/01, com a intenção de atualizar menção às estruturas de Estado que atuam no setor de transportes. Ademais, confere ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil competências hoje reservadas, na lei, às agências.
EM 011	Senador José Pimentel	PT/CE	Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.233/01, para prever a realização de Avaliação de Impacto Regulatório – AIR antes da adoção de ato normativo ou decisão de repercussão geral pela ANTT ou pela ANTAQ.
EM 012	Deputado Hugo Leal	PSB/RJ	Isenta veículos de transporte coletivo de passageiros do pagamento de pedágio e, em virtude dessa isenção, faculta a revisão da tarifa do pedágio e determina a redução da tarifa do transporte coletivo.
EM 013	Senador Eduardo Amorim	PSDB/SE	Altera o prazo máximo para reprogramação do cronograma de investimentos de 14 para 8 anos.
EM 014	Deputado Sergio Vidigal	PDT/ES	A alínea "a" do inciso II do art. 1º define a aplicação do redutor tarifário, que incidirá após encerrado o novo cronograma de investimentos (até 14 anos). A emenda antecipa a incidência da redução tarifária para o período logo após manifestado o interesse da concessionária em aderir à reprogramação.
EM 015	Deputado Sergio Vidigal	PDT/ES	Veda a reprogramação de investimentos quando já houver sido instaurado processo de caducidade da concessão.
EM 016	Deputado Sergio Vidigal	PDT/ES	Idêntica à Emenda nº 007.



Emenda	Autor	Partido/UF	Descrição
EM 017	Deputado João Gualberto	PSDB/BA	Veda a reprogramação de investimentos se a concessionária ou sua acionista houver celebrado acordo de leniência. Limita a reprogramação a 25% do valor dos investimentos originalmente previstos.  Pretende determinar, ainda, que o redutor tarifário tenha aplicação imediata após firmado o termo de reprogramação, e não quando encerrado o novo cronograma de investimentos.
EM 018	Deputado Evair Vieira de Melo	PV/ES	Estipula que se publique na Internet o extrato do termo de reprogramação, assim como dados acerca do cronograma original e do que tenha sido pactuado.
EM 019	Deputado Evair Vieira de Melo	PV/ES	Determina que a cobrança do pedágio fique suspensa entre a constatação do descumprimento da programação de investimentos e a retomada deles.
EM 020	Deputado Evair Vieira de Melo	PV/ES	Altera o prazo máximo para reprogramação do cronograma de investimentos de 14 para 5 anos prorrogáveis por mais 5 anos.
EM 021	Deputado André Figueiredo	PDT/CE	Estabelece que o redutor tarifário, aplicável após a realização dos investimentos reprogramados, seria de 100% para motocicletas e similares.
EM 022	Senador Acir Gurgacz	PDT/RO	Isenta veículos de transporte coletivo de passageiros do pagamento de pedágio e determina que o cálculo da tarifa respectiva considere essa isenção.
EM 023	Senador Telmário Mota	PTB/RR	Condiciona a reprogramação de investimentos à apresentação de certidão negativa de débitos emitida pela Justiça do Trabalho.
EM 024	Deputado Evair Vieira de Melo	PV/ES	Acrescenta artigos à MP, para estabelecer responsabilidade solidária da concessionária e da ANTT por acidente rodoviário devido a descumprimento de cláusula contratual, o qual não tenha sido punido pela Agência.
EM 025	Senador José Medeiros	PODE/MT	Idêntica à Emenda nº 001.
EM 026	Deputado Hugo Leal	PSB/RJ	Remove a previsão de reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais, a qual constitui a própria razão de ser da MP. Questiona o indesejável adiamento do investimento e o equívoco de apenas compensar este adiamento por meio de redução tarifária para o final do período de investimento prolongado (14 anos).
EM 027	Deputado Carlos Zarattini	PT/SP	O § 5º do art. 1º define que o cálculo do redutor tarifário a compensar o adiamento dos investimentos será realizado com base no valor presente equivalente ao que ocorreria caso houvesse aplicação imediata deste mesmo mecanismo de redução da tarifa. Removê-lo como faz a emenda retira o princípio de que não deve haver ganho real da concessionária em um prazo mais longo. Mais do que isso, na alteração procedida no inciso II define-se que a alteração deve ser em favor da União, ou seja, com redução mais que proporcional na tarifa e no prazo do contrato.  A alínea "a" do inciso II do art. 1º define a aplicação do redutor tarifário, que incidirá após encerrado o novo cronograma de investimentos (até 14 anos). A emenda retira os "14 anos", sugerindo que pode ser de aplicação anterior ou até imediata.



Emenda	Autor	Partido/UF	Descrição
EM 028	Deputado Carlos Zarattini	PT/SP	A alínea "a" do inciso II do art. 1º define a aplicação do redutor tarifário, que incidirá após encerrado o novo cronograma de investimentos (até 14 anos). A emenda retira os "14 anos", sugerindo que pode ser de aplicação anterior ou até imediata.
EM 029	Deputado Carlos Zarattini	PT/SP	A emenda procura fazer mais do que uma compensação da reprogramação dos investimentos previstas em favor da União. Assim, presumivelmente, a redução de tarifas ou do prazo de vigência dos contratos seria mais do que proporcional ao ganho do concessionário com a reprogramação.
EM 030	Deputado Carlos Zarattini	PT/SP	Exige a realização de consulta pública antes da celebração do termo de reprogramação de investimentos.
EM 031	Senador Ronaldo Caiado	DEM/GO	Altera o prazo máximo para reprogramação do cronograma de investimentos de 14 para 9 anos.
EM 032	Deputado José Guimarães	PT/CE	Possibilita que a reprogramação de investimentos priorize trechos de menor desenvolvimento econômico.
EM 033	Deputado José Guimarães	PT/CE	Acrescenta parágrafo ao art. 14-B da Lei nº 10.233/01, com o fim de conceder registro simplificado no RNTRC aos microempreendedores individuais e às microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional.
EM 034	Deputado José Guimarães	PT/CE	Determina que os investimentos sejam distribuídos de forma homogênea ao longo do período contemplado na reprogramação.



## II - VOTO DO RELATOR

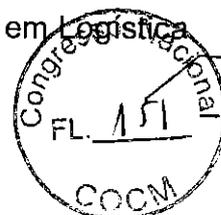
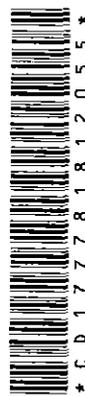
### DA ADMISSIBILIDADE - REQUISITOS DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA E ATENDIMENTO AO ART. 2º, § 1º, DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002- CN

---

O art. 62 da Constituição Federal estabelece que, em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Cabe avaliar, aqui, se esses pressupostos se acham presentes.

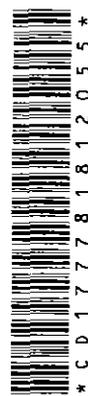
Não há dúvida quanto à relevância dos temas de que trata a Medida Provisória nº 800/2017. O transporte rodoviário, especialmente o de cargas, tem participação amplamente majoritária na matriz brasileira de transportes. Decisões de governo que afetem a realização de investimentos e a produtividade dos agentes têm repercussão enorme para toda a economia nacional. As concessões rodoviárias viabilizam as movimentações de carga e de passageiros mais importantes, muito embora, em termos de extensão quilométrica, estejam muito aquém da malha federal explorada diretamente pela União. Isso, evidentemente, dá conta da necessidade de se manter condições contratuais aderentes à realidade econômica do País. Do contrário, por mais que o governo se esforce para que não haja solução de continuidade na prestação dos serviços, corre-se o risco de os usuários de rodovias enfrentarem período tormentoso à frente, em virtude da redução drástica de investimentos e da desmobilização de equipes. Nada disso seria saudável para o País, colocando-nos sob o risco de aumento de acidentes, dos tempos de viagem e dos custos de fretes rodoviários.

No que respeita ao segundo quesito de admissibilidade, a urgência da proposta, parece indubitável que uma solução rápida para os problemas enfrentados pelas concessões da chamada "terceira etapa", cujos contratos foram assinados a partir de 2012, no limiar da crise econômica que tomava o Brasil de assalto, precisa ser encontrada, em definitivo. Com efeito, não se pode negar que as condições macroeconômicas dadas nos últimos três anos para o cumprimento dos contratos da terceira etapa destoaram completamente dos números que orientaram a formulação do modelo mais recente de concessões de rodovias. Todos esperavam, com a deflagração do Programa de Investimento em Logística



e o curso dos indicadores econômicos brasileiros, que fosse possível duplicar trechos rodoviários dados em concessão nos primeiros cinco anos de contrato, revertendo a política gradualista até então adotada nos programas de concessão de rodovias. Contava-se, na mesma linha, com uma parcela substancial de financiamento público, por intermédio do BNDES, a juros convidativos. Não se tratava de uma garantia contratual, cujo cumprimento fosse atribuído ao governo, obviamente, mas de uma promessa forte, amplamente divulgada, que orientou em larga medida os lances dos licitantes vencedores. Não era, enfim, uma expectativa razoável do mercado lidar com um cenário completamente avesso ao dos anos anteriores ao do leilão. Na prática, porém, o que se viu foi o PIB cair 3,5%, em vez de subir 4,5%; o volume de veículos cair mais de 30%, em vez de crescer; e a fonte de financiamento público secar, em vez de fornecer os recursos necessários para a imediata realização dos trabalhos custosos de duplicação das vias.

Diante de tal contexto, tentou-se contornar o desastre econômico-financeiro iminente das concessões da terceira etapa por meio da edição da Medida Provisória nº 752/2016. Essa proposta, convertida na Lei nº 13.448, de 2017, abria a possibilidade de as concessões rodoviárias optarem pelo fim antecipado e amigável da concessão, evitando o conturbado processo de caducidade, no caso de julgarem haver pouca chance de levar o contrato adiante. Na hipótese da renúncia, a União teria a responsabilidade de realizar nova licitação, ficando impedida a concessionária que deixava a concessão de participar do futuro certame. Passados alguns meses, todavia, apenas uma das oito concessionárias da terceira etapa decidiu-se pela entrega antecipada da concessão. Uma delas acabou tendo seu contrato rescindido. As demais se esforçam, sem muito sucesso, em face do quadro de lenta recuperação econômica, para lidar com as obrigações contratuais já em atraso. Parece-nos evidente que prolongar a agonia do setor de concessões rodoviárias, em busca de que as concessionárias se desgastem ainda mais e optem, enfim, pela devolução antecipada, seria uma estratégia contraproducente. Faz-se preciso, de forma pragmática, admitir que ajustes devem ser feitos o quanto antes para, sem prejuízo adicional para o usuário ou para o governo, recolocar os termos contratuais dentro de parâmetros exequíveis. É o que



pretende a Medida Provisória nº 800/2017, como pretendemos demonstrar mais adiante.

## **DOS DEMAIS REQUISITOS DE CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA**

---

Com fundamento no art. 62, § 5º, da Constituição Federal, que condiciona a possibilidade de deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias ao juízo prévio favorável sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, passaremos à sua análise.

Inicialmente destaco que o mérito da proposta não se insere no rol de vedações inculpidas no art. 62, § 1º, da Constituição Federal, uma vez que não aborda os temas relativos à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; não legisla sobre direito penal, processual penal e processual civil; não trata da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; não trata das leis orçamentárias; tampouco possui qualquer relação com a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.

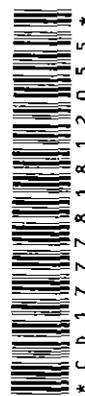
Ademais, por não constituir matéria reservada a lei complementar, nem tratar de tema já aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República, entendo presentes os requisitos constitucionais formais conducentes à emissão de parecer favorável à constitucionalidade da MP nº 800, de 2017, ora analisada.

Inexistem também objeções a levantar quanto aos requisitos de juridicidade e de técnica legislativa. Também em relação às emendas, não existem óbices. Dessa forma, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP nº 800/2017, bem como das emendas a ela oferecidas.

## **DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

---

O exame de adequação orçamentária e financeira da MP nº 800/17 teve início com a produção da Nota Técnica nº 45, de 2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em respeito ao



disposto no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, cujo § 1º do art. 5º estabelece que o exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou sobre a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes.

De acordo com a mencionada Nota Técnica, *“é bastante constatar que as disposições da MP em perspectiva, por tratar de reprogramação de contratos de investimentos a serem realizadas por parte de empresas concessionárias de serviço público não provoca impactos diretos mensuráveis sobre as receitas e despesas da União”*.

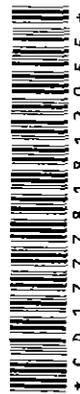
Assim sendo, na análise da Medida Provisória nº 800/17 não foram encontrados elementos que apontassem falta de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira vigente – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária da União.

Diante disso, não vislumbramos entraves em relação à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 800/17 e de suas emendas, considerando atendidas as exigências legais pertinentes.

## **DO MÉRITO**

Os contratos de concessão de infraestrutura em geral padecem de um grande problema comum: implicam investimentos vultosos em custos não recuperáveis por um prazo significativamente longo, durante o qual várias contingências imprevistas podem comprometer os planos originais com base nos quais foram definidos todos os direitos e deveres recíprocos entre concessionários e poder concedente.

Essas contingências têm a ver principalmente com a incerteza sobre os vários governos pelos quais passam a concessão e pelas inevitáveis oscilações do ciclo macroeconômico. No setor rodoviário, cada concessão de rodovias possui um conjunto de investimentos-meta que constitui o chamado



Programa de Exploração Rodoviária (PER) com um cronograma de implementação pré-definido, incluindo duplicações de rodovias, por exemplo.

Essa programação de investimentos baseia-se na projeção da atividade econômica futura que, naturalmente, admite uma certa margem de flexibilidade, para cima ou para baixo, conforme as variações do crescimento econômico.

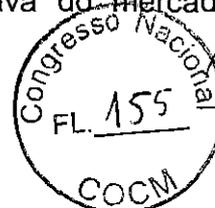
A história da formação de expectativas acerca destas concessões rodoviárias de que trata a Medida Provisória são conhecidas. Os licitantes ganhadores, definitivamente, “erraram a mão” em seus lances na licitação, baseados na aparente solidez dos fundamentos da economia brasileira antes da crise que eclodiu em 2014. Tendo diante de si um cenário favorável no curto prazo, os licitantes apostaram no crescimento da demanda que não se concretizou.

Os elevados deságios nos lances dos preços de pedágio indicam que, por si só, a “embriaguez de otimismo” do empresariado brasileiro à época das licitações responde por boa parte dos problemas que essas concessões hoje enfrentam.

Uma lição aqui é de extrema relevância. Faz sentido haver alguma repartição do risco de demanda entre o poder concedente e o concessionário. Isso é válido especialmente para casos de variações extremas na procura dos serviços, como a que acometeu a economia brasileira a partir de 2014/15. Como destacado por Engel, Fischer e Galetovic (1998) muitos dos problemas das concessões de rodovias dizem respeito ao elevado risco de demanda no setor, pois *“as previsões de tráfego de longo prazo são notoriamente imprecisas pois há considerável incerteza da demanda, boa parte dela além do controle do concessionário”*.

Como já destacado acima, a economia brasileira sofreu queda por dois anos consecutivos, um desempenho pior que o da grande recessão de 1929. O efeito sobre os veículos pesados, que fazem circular as riquezas do País, foi ainda mais contundente.

Com a crise, as condições de financiamento também se deterioraram significativamente em relação ao que se esperava do mercado



financeiro à época e isso comprometeu também sobremaneira a capacidade de cumprir o cronograma de investimentos definido nos respectivos PER.

De outro lado, o ufanismo econômico da época da assinatura dos contratos tornou as metas dos PER das diversas concessões muito ambiciosas. Como destacado na mensagem que acompanha a Medida Provisória nº 800/2017, *“os contratos previam a obrigação de duplicação integral dos trechos das rodovias concedidas no curto espaço de tempo de 5 anos a contar do início da concessão”*. Ou seja, as expectativas econômicas disparatadas do próprio governo, com base nas quais demandou um movimento expansionista exagerado dos investimentos reforçava, em lugar de mitigar, a confiança exagerada dos candidatos a concessionários.

A soma desses elementos foi explosiva para o setor rodoviário, com descumprimento significativo das obrigações contratuais. O fato disso ensejar várias multas aprofundou os problemas financeiros dos concessionários, tornando a crise autoalimentada: a crise compromete o cumprimento do cronograma de investimentos, o que gera punições que pioram as condições financeiras do concessionário para realizar o investimento, o que gera mais multas.

Sendo assim, consideramos de fundamental importância a possibilidade de reprogramação dos investimentos em até 14 (quatorze) anos, prevista na medida provisória.

Não adianta, definitivamente, manter um cronograma irrealista de investimentos. Insistir no erro que foi muito induzido pelo próprio governo emite uma sinalização totalmente inadequada aos investidores: indica falta de compromisso do Estado com uma mínima flexibilidade para ajustes frente a contingências totalmente imprevistas e totalmente fora do controle do concessionário.

Ao mesmo tempo, temos como premissa fundamental que esta reprogramação não pode gerar ganhos indevidos aos concessionários. E este é um ponto fundamental a se insistir aqui.

Definitivamente, não se pode afirmar que esta reprogramação representará um ganho extraordinário ao concessionário, como tem sido afirmado



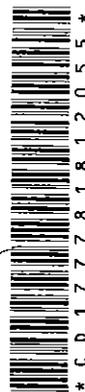
de forma equivocada. Como bem ressaltado na Exposição de Motivos da Medida Provisória, a desconcentração dos investimentos proposta deve respeitar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, além de não gerar impactos negativos para o nível de serviço almejado para essas concessões. Fizemos questão de manter esses dispositivos, para satisfazer aquela premissa.

De fato, o inciso II do art. 1º da Medida Provisória prevê expressamente “a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão”, com base em duas medidas: a) redutor tarifário, que incidirá somente após encerrado o novo cronograma de investimentos acordado; e b) da redução do prazo de vigência do contrato.

Ou seja, qualquer ganho que porventura esta Medida Provisória resultar para o concessionário em termos de ganho de lucros em relação ao equilíbrio econômico-financeiro será compensado por essas duas medidas, garantindo a desejável neutralidade da política. A ideia é tão somente conferir um alívio de curto prazo, necessário para que os concessionários tomem fôlego e retomem os investimentos.

A Medida Provisória nº 800/17 também cuidou de normatizar a necessidade de inscrição no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga (RNTRC) para o transporte de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos. Deu-se até um ano para fazer a sua inscrição no RNTRC. O objetivo aqui foi conter o aumento da informalidade que gerou um desequilíbrio significativo na concorrência entre os transportadores registrados que cumprem todas as obrigações do arcabouço normativo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e dos que as descumprem. Estes últimos se tornam capazes de roubar mercado dos primeiros tão somente por elidir a regulação, o que é uma sinalização inadequada ao investidor que se mantém na legalidade.

Assim, acolhemos o dispositivo original da Medida Provisória.



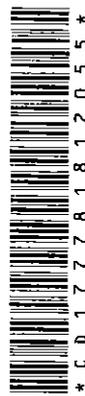
## DAS EMENDAS

Foram apresentadas trinta e quatro emendas ao texto da Medida Provisória nº 800/17. Cinco delas – Emendas nº 1, 3, 18, 19 e 25 – serão acatadas pelas razões aqui expostas.

As Emendas nº 1 e nº 25, de idêntico conteúdo, têm a finalidade de prescrever diretriz para os contratos de concessão rodoviária, relacionada à adoção de medidas de segurança pública nos trechos concedidos, a partir de orientações da Polícia Rodoviária Federal. Infelizmente, ao passo que a qualidade dos serviços rodoviários fornecidos aos usuários melhorou com a realização das concessões, a atuação dos órgãos de segurança pública, e especialmente da Polícia Rodoviária Federal – PRF, não se beneficiou, na mesma medida, do ingresso de capital privado nas estradas. Em vista dos constantes problemas orçamentários enfrentados pelo governo federal, a PRF vem sofrendo há tempos com escassez de recursos humanos e financeiros para fazer frente às suas amplas responsabilidades no controle da segurança rodoviária e de todos os brasileiros que se relacionam com as vias federais. Tal situação não condiz com a importância das estradas federais para a economia brasileira nem com a gravidade dos problemas relacionados à segurança pública nos trechos rodoviários que se acham nas imediações de grandes centros urbanos. Roubos de carga, contrabando, tráfico de drogas, sequestros, todas essas são ocorrências que exigem a participação ativa da PRF, para não citarmos a vigilância de condutores e pedestres, de sorte que os acidentes não proliferem. Hoje, todavia, a PRF não se acha aparelhada para dar conta, plenamente, dessas extensas tarefas.

Daí a importância do acolhimento das Emendas nº 1 e nº 25, pois deixarão inscrita em lei a necessidade de os concessionários seguirem as prescrições da PRF e a auxiliarem no trabalho de controle do trânsito e na manutenção de suas funções e unidades físicas.

A Emenda nº 3, acertadamente, deixa bastante claro no texto da medida provisória que a reprogramação dos investimentos não deve dar espaço a nenhuma majoração tarifária, o que não estava absolutamente patente na redação original. Por óbvio, a extensão do prazo para que a concessionária realize os

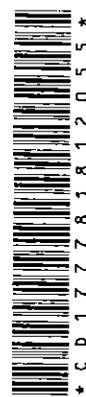


investimentos previstos em contrato já constitui um ajuste significativo, capaz de deixá-la em posição muito mais confortável do que aquela em que hoje se encontra. Adicionar à estratégia de reprogramação a possibilidade de majoração tarifária é algo incompatível com o zelo que o governante há de ter com a coisa pública, posto que ficaria evidenciado o desbalanceamento do contrato a favor de interesses privados.

A Emenda nº 18 propõe, em nome do princípio da transparência dos atos públicos, que a ANTT divulgue dados comparativos do cronograma de execução originalmente previsto com o do cronograma repactuado. Trata-se de medida salutar, benéfica ao interesse da coletividade. Nada existe, portanto, que vá contra a sugestão contida na emenda.

A Emenda nº 19 prevê a suspensão da cobrança de pedágio em caso de descumprimento das obrigações de investimento previstas originalmente no contrato, independentemente de quem tenha dado causa a isso. Embora o texto sugerido precise de ajustes, a ideia faz sentido se o que se tem em mente são os investimentos a ser reprogramados. Por quê? Apesar de os contratos da terceira etapa contarem com mecanismo de desconto tarifário anual no caso de descumprimento do cronograma de investimentos, o chamado fator D, deve-se não perder de vista o fato de que, com a reprogramação, já não estamos no curso normal da execução do contrato de concessão, mas num caminho de exceção, justificável pelas razões aqui já comentadas mas, ainda sim, de exceção. Em decorrência disso, é preciso que o regulador disponha de instrumento com poder de dissuasão ainda mais crível do que o fator D, de sorte que os contratos, então reprogramados, não degenerem uma vez mais. Eis porque a suspensão da cobrança de pedágio deve ser acatada como medida de força, capaz de garantir a efetividade da reprogramação e de sinalizar para a sociedade o comprometimento do governo brasileiro com as boas práticas na prestação de serviço público.

Com respeito às demais emendas (nºs 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34), esclarecemos que não encontramos nelas razões bastantes para alterar o texto da Medida Provisória nº 800/17, seja porque se voltam para temas que saem do estrito

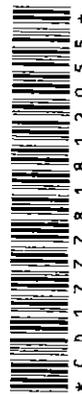


escopo da proposição, seja porque tendem a prejudicar a factibilidade das reprogramações, tornando-as letra morta. Dado o intenso trabalho realizado pelo governo federal no sentido de encontrar as balizas capazes de assegurar a renegociação do contrato sem prejuízo do interesse público, soa descabido se adotar arbitrariamente aqui qualquer outro parâmetro para o cumprimento do prazo restante dos contratos. As propostas nesse sentido não trouxeram elementos suficientes capazes de convencer esta Comissão Mista da necessidade de se adotar balizas diferentes das previstas na MP. De todo modo, passaremos a tecer comentários específicos a respeito de cada uma das emendas rejeitadas, a seguir.

A Emenda nº 2 que determina que a redução tarifária compensatória compense a reprogramação de investimentos ocorra imediatamente foi rejeitada. De fato, caso acatada tal emenda, a folga esperada do fluxo de caixa das concessionárias com a MP, de forma a manter de pé o negócio, simplesmente não ocorreria, comprometendo o seu principal objetivo. Este é o mesmo caso das Emendas nº 4 e nº 14.

A redução do prazo para adesão de um ano para seis meses da Emenda nº 5 não nos parece agregar ganho substancial à Medida Provisória. O concessionário terá que escolher entre manter o cronograma de investimento, reprogramar conforme esta MP ou relimitar nos termos da Lei 13.448, de 2017. É possível que haja necessidade de um tempo maior que seis meses para tomar essa decisão estratégica. Daí que optamos por rejeitar esta emenda.

A Medida Provisória optou por dois mecanismos de compensação, pelo equilíbrio econômico financeiro, da reprogramação do investimento: redução de tarifas, redução do prazo de vigência da concessão ou uma combinação dos dois. A Emenda nº 6 define que a mínima redução de prazo de vigência do contrato será de 5 anos, o que reduz a flexibilidade do regulador na escolha acerca da forma ideal de compensação. Assim, se a compensação ótima for uma combinação de, por exemplo, redução tarifária de 5% e diminuição de 3 anos do prazo de vigência. Se a emenda prevalecer, no entanto, o regulador terá que optar entre reduzir ainda mais a tarifa para, digamos, 10% e não reduzir em nada o prazo de vigência ou implementar uma redução do prazo de vigência em 5 anos. Não constatamos



qualquer ganho com esta perda de flexibilidade de implementação. Assim, rejeitamos a emenda.

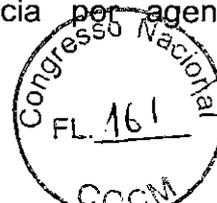
As Emendas nº 7 e nº 16 definem que o prazo máximo para a reprogramação dos investimentos seja de dez anos, no lugar dos catorze anos previstos originalmente no texto da MP. A Emenda nº 20 também define como 10 anos o prazo para reprogramação, mas estabelecendo como cinco prorrogáveis por mais cinco anos. As Emendas nº 13 e nº 31 vão mais além e reduzem o prazo para 8 anos e 9 anos, respectivamente.

De acordo com o Poder Executivo, para definir qual seria o prazo máximo de prorrogação dos investimentos, foram realizadas simulações econômico-financeiras, utilizando como insumo as demonstrações financeiras das concessionárias dos anos de 2014, 2015 e 2016 e os estudos de viabilidade das concessões rodoviárias da 3ª Etapa – Fase 3.

Estas simulações demonstraram que a crise econômica afetou sobremaneira o tráfego das concessões e, conseqüentemente, a sua capacidade de geração de caixa. Os dados de veículos pedagiados da ANTT para o período 2014-2016 demonstram que a elasticidade da relação entre demanda e Produto Interno Bruto (PIB) é superior a 1, ou seja, que a queda no PIB brasileiro representa queda proporcionalmente maior no tráfego, acarretando em severos impactos sobre as receitas das concessões.

Esse efeito, contudo, não foi uniforme em todas as rodovias. Algumas concessões apresentam uma situação de caixa mais crítica do que outras. Logo, de acordo com as simulações, o alongamento do prazo para realização das duplicações de 5 anos para 8 ou 10 anos tenderia a viabilizar a continuidade do contrato de apenas 1 ou 2 concessões. Mesmo quando se simula a ampliação do prazo para 12 anos, ainda há algumas concessões que ficam em situação limítrofe, entre a viabilidade e a inviabilidade financeiras. Assim, verificou-se que ampliando esse prazo para até 14 anos aumentariam as chances de continuidade de mais contratos, tornando a Medida Provisória mais eficaz.

Essas conclusões foram pautadas pela análise de indicadores financeiros que são comumente utilizados como referência por agentes



financiadores para testar a condição financeira de projetos de concessão. Entre eles estão o volume de investimentos médio anual, os resultados esperados em termos de geração de caixa operacional, os níveis de alavancagem demandados pelo projeto e necessidades de aportes adicionais de recursos pelas concessionárias. Dessa forma, verificou-se que esses indicadores ficam gradualmente melhores ao se alongar os investimentos, tornando essas concessões mais saudáveis financeiramente.

Ponderou-se também que o prazo de até 14 anos confere maior flexibilidade para que as concessionárias explorem diferentes estratégias junto aos bancos financiadores, podendo negociar condições de juros, carência e amortização que viabilizem a continuidade das concessões em tela.

É importante ressaltar que a metodologia de prorrogação proposta considera que, após o período de execução do investimento reprogramado, será realizada uma redução de tarifa e/ou uma redução do prazo da concessão, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato original. Ou seja, a reprogramação de investimentos é neutra em termos econômicos para a concessionária. Seu benefício para a concessionária é exclusivamente sobre a capacidade de geração de caixa e sobre a capacidade de alavancagem da empresa (SPE – sociedade de propósito específico), no período mais intensivo em termos de investimentos.

Outro ponto relevante é que quanto maior for o prazo de reprogramação dos investimentos, maior será o desconto na tarifa de pedágio ou maior será a redução do prazo de concessão. Isso cria um incentivo para que a concessionária opte por uma prorrogação de prazo até o nível suficiente para viabilizar a realização dos investimentos, de forma a causar o menor efeito sobre suas finanças após o desconto de tarifa.

Ainda, é importante salientar que as concessões da 3ª Etapa – Fase 3 já estão se encaminhando para o 4º ano de contrato. Assim, optar por um prazo mais curto de reprogramação vai restringir consideravelmente a margem de manobra desses contratos, dificultando sua viabilização, tendo em vista que o limite



da reprogramação seria até o 14º ano de contrato e não mais 14 anos deste momento em diante.

Por isso, impõe-se a rejeição das Emendas nºs 7, 13, 16, 20 e 31.

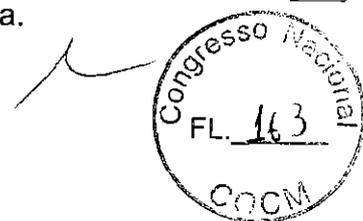
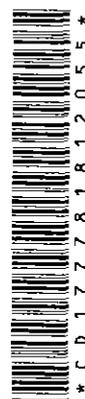
As Emendas nº 8, nº 9, nº 10, nº 11 e nº 12 versam sobre matéria estranha à MP e, portanto, são rejeitadas.

A Emenda nº 15 impede a reprogramação caso exista processo de caducidade instaurado. É possível, no entanto, que havendo a opção da reprogramação, esta passe a ser a melhor opção tanto para o concessionário quanto para o poder concedente. O processo de caducidade sempre pode ser muito longo e com postergação quase indefinida de investimentos, sugerindo que é medida a ser tomada como exceção. Assim, não acatamos a emenda.

A Emenda nº 17 introduz uma limitação significativa do escopo do processo de reprogramação dos investimentos ao vedar a sua aplicação para as empresas signatárias da leniência. Grande parte das concessionárias deixariam de ser elegíveis comprometendo o objetivo precípuo da MP. Note-se que, na emenda, isto se aplica mesmo que o leniente seja minoritário na companhia. Esta emenda também reduz sobremaneira o escopo da MP ao limitar o valor a ser reprogramado a, no máximo, 25% do valor originalmente contratado. Mais uma vez, essa limitação impede que as concessões se mantenham de pé. A emenda 17 também compromete o objetivo primordial da MP ao definir incidência imediata do redutor tarifário. Enfim, a emenda 17 limita em demasia o escopo da medida provisória, minando seu objetivo precípuo. Daí rejeitarmos a emenda.

A Emenda nº 21, que pretende instituir isenção tarifária para motocicletas e veículos similares, a partir da realização dos investimentos reprogramados, é rejeitada pois tal isenção oneraria os demais usuários das rodovias. Cabe consignar, a propósito, que o pedágio cobrado de motocicletas já é extremamente reduzido.

A Emenda nº 22 pretende isentar veículos de transporte coletivo de passageiros do pagamento de pedágio e, do mesmo modo que a Emenda nº 21, deve ser rejeitada porque oneraria os demais usuários da rodovia.



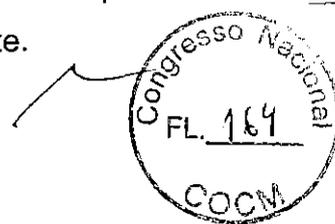
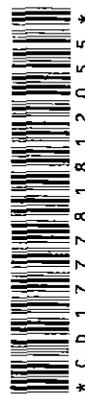
A certidão negativa de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho é documento exigido para habilitação nas licitações. Condicionar a reprogramação de investimentos à repetição dessa exigência, conforme preconiza a Emenda nº 23, erigiria um empecilho burocrático desnecessário, posto que, mesmo na hipótese extremamente improvável de a concessionária estar inadimplente perante a Justiça Trabalhista, a recuperação da viabilidade econômica da concessão poderia favorecer a quitação dos débitos eventualmente existentes.

A aventada responsabilização solidária do dirigente máximo da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – e dos incumbidos pela fiscalização da concessão, em caso de acidente de trânsito com vítima, causado pela inadimplência de cláusula contratual por parte da concessionária, jogaria sobre agentes administrativos responsabilidade desproporcional à remuneração por eles percebidas. Isso poderia gerar dificuldades para encontrar servidores dispostos a assumir aquelas funções. Impõe-se, portanto, a rejeição da Emenda nº 24, que prevê a referida responsabilização.

O art. 1º da medida provisória trata da reprogramação de investimentos, principal e imprescindível providência do diploma legal. Impõe-se, portanto, a rejeição da Emenda nº 26, que pretende suprimir o referido dispositivo.

Impõe-se, igualmente, a rejeição da Emenda nº 27, que pretende suprimir a especificação do momento de aplicação do redutor tarifário e, ainda mais grave, o § 5º do art. 1º da MP. O dispositivo recém mencionado estabelece que o cálculo do redutor tarifário que compensará a reprogramação de investimentos será realizado com base no valor presente equivalente ao que ocorreria caso houvesse aplicação imediata deste mesmo mecanismo de redução da tarifa. Removê-lo afastaria a garantia de que a reprogramação de investimentos não geraria ganho real para a concessionária, o que é um dos princípios básicos da medida provisória.

A Emenda nº 28 repete parte da proposta consubstanciada na Emenda nº 27, do mesmo Autor. Ocupa-se de suprimir a especificação do momento de aplicação do redutor tarifário. Isso inviabilizaria a adesão à reprogramação de investimentos por parte das concessionárias, que não teriam recursos para realizar tais investimentos se as tarifas fossem reduzidas imediatamente.



Ao Emenda nº 29 propõe condicionar a reprogramação de investimentos à alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em favor da União. Tal proposta inviabilizaria a adesão das concessionárias à reprogramação de investimentos, esvaziando o sentido da medida provisória.

A aventada realização de consulta pública antes da celebração do termo de reprogramação de investimentos meramente tumultuaria o processo, em nada contribuindo para a solução dos problemas enfrentados pela MP. Impõe-se, por isso, a rejeição da Emenda nº 30.

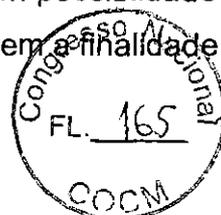
Na realização de investimentos, é imperativo dar prioridade aos trechos em que há maior tráfego de veículos. Portanto, há que se rejeitar a Emenda nº 32, que preconiza a priorização de "trechos de menor desenvolvimento econômico".

A Emenda nº 33 pretende conceder registro simplificado no RNTRC aos microempreendedores individuais e às microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional. Não haveria como simplificar a inscrição no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas, razão pela qual a referida Emenda é rejeitada.

A elaboração do cronograma de investimentos exige a consideração de cada caso específico. Não seria viável, portanto, impor a distribuição homogênea dos investimentos durante o período da reprogramação, conforme proposto pela Emenda nº 34, que é rejeitada.

Embora não tenham sido objeto de emenda, gostaríamos de prestar esclarecimentos a respeito de sugestões de inclusão de dispositivos, apresentadas por parlamentares, as quais estamos acolhendo na forma do Projeto de Lei de Conversão.

A sugestão do Deputado Carlos Marun pretende modificar a Lei nº 9.074, de 1995, para garantir às concessões de estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto, realizadas anteriormente à Lei nº 10.684, de 2003, o mesmo prazo aplicado às concessões recentes, isto é, vinte e cinco anos, com possibilidade de prorrogação por mais dez. A medida, tratada no art. 6º do PLV, tem a finalidade de



equiparar as outorgas antigas às novas, promovendo isonomia na exploração das estações aduaneiras.

Já o art. 4º do PLV, que também não está baseado em emenda, trata da isenção de cobrança, por concessionárias de rodovias, pelo uso da faixa de domínio para a passagem de infraestrutura indispensável à prestação de serviço público de competência municipal. Em que pese haver previsão contratual para tal cobrança, não nos parece razoável garantir fonte de receita acessória para as concessionárias se isso prejudicar a redução de custos na prestação de serviços públicos municipais, os quais, todos sabemos, são especialmente importantes para a qualidade de vida da população e para o dinamismo da economia. De fato, diversos municípios hoje se defrontam com a situação de ter de pagar regularmente às concessionárias para a utilização da faixa de domínio, à semelhança de um aluguel, mesmo que a presença da infraestrutura em nada comprometa os trabalhos da concessão. Nossa proposta, portanto, visa a sanar essa impropriedade, agraciando a prestação de serviços públicos municipais com a prioridade e a reverência que ela merece.

Acolhemos também, no art. 3º do PLV, sugestão do Deputado Zeca Cavalcanti, no sentido de submeter o transporte de valores realizado por empresa especializada às normatizações da ANTT. A medida é importante para trazer maior segurança a todos os agentes envolvidos nesse tipo de transporte: concessionária, transportador e, principalmente, o contratante do serviço.

Por fim, entendemos conveniente acrescentar dispositivo assegurando aos veículos oficiais isenção de pagamento do pedágio e livre passagem nas praças de cobrança, cabendo a cada ente federado arcar com a instalação, em seus veículos, dos dispositivos eletrônicos apropriados. Dispositivos da espécie são utilizados em sistemas como o "ConectCar" e o "Sem Parar".

## **CONCLUSÃO**

Em face de todo o exposto, voto pela admissibilidade, constitucionalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 800, de 2017,



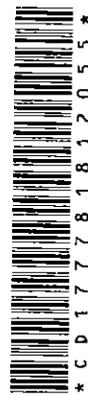
e de suas emendas. Voto, ainda, pela adequação financeira e orçamentária da iniciativa, assim como de suas emendas. Voto, por fim, pela aprovação, no mérito, da referida proposição, na forma do projeto de lei de conversão anexo. Com relação às Emendas, voto pela aprovação das de nºs 1, 3, 18, 19 e 25, na forma do projeto de lei de conversão; voto, ainda, pela rejeição, no mérito, das Emendas nºs 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34.

É o voto.

Sala das Sessões, em            de            de 2017.

  
Deputado JOSÉ ROCHA  
Relator

2017-20887



**COMISSÃO MISTA DESTINADA A ANALISAR A MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 800/17**

**PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 800,  
DE 2017**

“Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências”.

**Art. 1º** A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT poderá realizar, de comum acordo com as concessionárias, a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais cujos contratos prevejam concentração de investimentos em seu período inicial, uma única vez, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Lei e na regulamentação específica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que definirá os termos e as condições para:

I - a reprogramação dos investimentos originalmente assumidos por meio de contrato, observados as exigências de nível de serviço e os parâmetros técnicos estabelecidos no edital e refletidos no contrato; e

II - a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, por meio da aplicação:

a) de redutor tarifário, que incidirá somente após encerrado o novo cronograma de investimentos acordado;

b) da redução do prazo de vigência do contrato; ou

c) da combinação dos critérios a que se referem as alíneas “a” e “b”.

§ 1º A concessionária poderá manifestar interesse em aderir à reprogramação de investimentos de que trata o caput no prazo de um ano, contado da data de publicação da Medida Provisória nº 800, de 2017.



§ 2º O prazo máximo para a reprogramação do cronograma de investimentos originalmente assumido será de catorze anos e estará condicionada, em cada caso, à demonstração da sustentabilidade econômico-financeira do empreendimento até o final da vigência da concessão, após a aplicação das alternativas a que se referem o inciso II do caput.

§ 3º Manifestado o interesse da concessionária em aderir à reprogramação de que trata o § 1º, as partes firmarão, na sequência, aditivo contratual que discipline a suspensão das obrigações de investimento vincendas e das multas correspondentes e as condições em que os serviços continuarão sendo prestados, até que seja firmado o termo de reprogramação de investimentos, conforme ajustado entre as partes e conforme as condições e prazos estabelecidos nesta Lei.

§ 4º A suspensão das obrigações de investimento vincendas e das multas correspondentes cessará caso, por qualquer motivo, não seja firmado o termo de reprogramação de investimentos e serão aplicados os reajustes e as correções previstos originalmente nos contratos de concessão.

§ 5º O cálculo do redutor tarifário referido na alínea “a” do inciso II do caput será realizado com base no valor presente que seria descontado caso houvesse aplicação imediata do mecanismo redutor previsto no contrato.

§ 6º A reprogramação de que trata o inciso I do caput priorizará a realização de investimentos em trechos para os quais houver maior concentração de demanda, conforme critérios técnicos adotados pela ANTT.

§ 7º Após firmado o termo de reprogramação de investimentos, a concessionária não poderá pleitear a relicitação prevista no Capítulo III da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.

§ 8º Do termo de reprogramação de investimentos constará obrigatoriamente o novo cronograma de investimentos pactuado, cujo descumprimento de qualquer das etapas acarretará a incidência das sanções contratuais e legais.



**§ 9º** A inexecução total ou parcial da obrigação de investimento que tenha sido reprogramado implicará abertura, pelo poder concedente, de processo de caducidade da concessão.

**§ 10.** A reprogramação de investimentos de que trata o inciso I do caput deste artigo não poderá ensejar o aumento das tarifas praticadas pela concessionária.

**Art. 2º** A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, após a celebração do termo de reprogramação de investimentos a que se refere o art. 1º desta Lei, publicará em seu sítio eletrônico o respectivo extrato para conhecimento público, acrescentando dados comparativos sobre o cronograma inicial que deixou de ser executado e o repactuado, com os respectivos prazos para execução.

**Art. 3º** A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 14-B. A realização de transporte rodoviário de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos depende de inscrição do transportador no RNTRC em categoria específica na forma estabelecida pela ANTT.

§ 1º As condições para a realização do transporte rodoviário de produtos perigosos de que trata o caput se aplica:

I - a transportadores remunerados e de carga própria;

II - a empresas de segurança privada especializadas em transporte de valores.

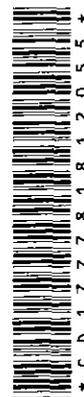
§ 2º Serão estabelecidos em regulamento da ANTT os requisitos para a inscrição no RNTRC de:

I - transportadores de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos; e

II - empresas de segurança privada especializadas em transporte de valores.

§ 3º Os transportadores a que se referem o § 2º deverão efetuar sua inscrição no prazo de um ano, contado da data de publicação do regulamento da ANTT.” (NR)

**Art. 4º** O art. 11 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:



“Art. 11.....

§ 2º Ressalvada a reparação por danos eventualmente causados, é vedada a cobrança, pela concessionária da rodovia, de qualquer valor em virtude da instalação, manutenção e operação, na faixa de domínio, da infraestrutura indispensável à prestação de serviço público de competência municipal.

§ 3º A instalação da infraestrutura a que se refere o § 2º somente poderá ser iniciada após autorização do poder concedente.

§ 4º A realização de serviços ou obras de manutenção na infraestrutura a que se refere o § 2º somente será iniciada após autorização da concessionária da rodovia ou, em caso de necessidade inadiável, após comunicação à mesma.” (NR)

**Art. 5º** O art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 18.....

*XVII – nos casos de concessão de rodovia federal, as obrigações da concessionária em prestar suporte à Polícia Rodoviária Federal no trecho concedido, a serem previstas no contrato, observados os padrões e orientações técnicas do órgão quanto:*

*a) à construção, reforma, realocação e manutenção das unidades prediais da Polícia Rodoviária Federal;*

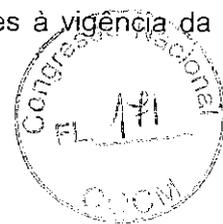
*b) à compatibilização e adequação funcional dos equipamentos e sistemas de videomonitoramento das rodovias federais concedidas e leitores automáticos de placas veiculares, bem como a cessão das respectivas imagens e dados;*

*c) à promoção de ações de publicidade e educação de trânsito, em conjunto com a ANTT e as concessionárias de rodovias.” (NR)*

**Art. 6º** O § 3º do art. 1º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.....

§ 3º O prazo de vigência das concessões e permissões de que trata o inciso VI do caput deste artigo, anteriores à vigência da Lei nº



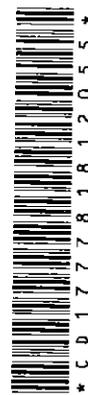
10.684, de 30 de maio de 2003, será de vinte e cinco anos, podendo ser prorrogado por mais dez anos." (NR)

**Art. 7º** Aos veículos oficiais são asseguradas isenção de pagamento do pedágio e livre passagem nas praças de cobrança, cabendo a cada ente federado arcar com a instalação, naqueles veículos, dos dispositivos eletrônicos apropriados.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em            de            de 2017.

  
Deputado JOSÉ ROCHA  
Relator





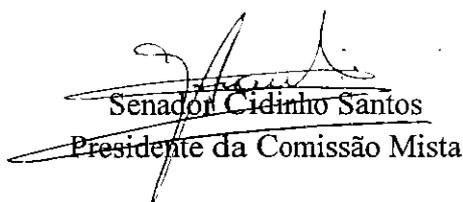
CONGRESSO NACIONAL  
Comissão Mista da Medida Provisória nº 800/2017

## DECISÃO DA COMISSÃO

Reunida nos dias 13 e 14 de dezembro a Comissão Mista destinada a examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 800, de 2017, foi aprovado, por unanimidade, o relatório do Deputado José Rocha, que passa a constituir o Parecer da Comissão, o qual conclui pela admissibilidade, constitucionalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 800, de 2017, e de suas emendas; pela adequação financeira e orçamentária da iniciativa, assim como de suas emendas; pela aprovação, no mérito, da referida proposição, na forma do projeto de lei de conversão apresentado; pela aprovação das de nºs 1, 3, 18, 19 e 25, na forma do projeto de lei de conversão; e pela rejeição, no mérito, das Emendas nºs 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34.

Presentes à reunião os Senadores Rose de Freitas, Valdir Raupp, Elmano Férrer, Flexa Ribeiro, Ataídes Oliveira, Sérgio Petecão, Fátima Bezerra, Lúcia Vânia, Cidinho Santos, Romero Jucá, Hélio José, Lasier Martins e Wellington Fagundes; e os Deputados Sergio Souza, Eduardo Cury, José Rocha, Zeca Cavalcanti, Claudio Cajado, Cleber Verde, Jones Martins, Leonardo Quintão, Décio Lima, Fausto Pinato e Wellington Roberto.

Brasília, 14 de dezembro de 2017.

  
Senador Cidinho Santos  
Presidente da Comissão Mista



## PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 44, DE 2017

(Proveniente da Medida Provisória nº 800, de 2017)

Estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências.

**Art. 1º** A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT poderá realizar, de comum acordo com as concessionárias, a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais cujos contratos prevejam concentração de investimentos em seu período inicial, uma única vez, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Lei e na regulamentação específica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que definirá os termos e as condições para:

I - a reprogramação dos investimentos originalmente assumidos por meio de contrato, observados as exigências de nível de serviço e os parâmetros técnicos estabelecidos no edital e refletidos no contrato; e

II - a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, por meio da aplicação:

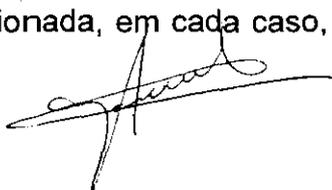
a) de redutor tarifário, que incidirá somente após encerrado o novo cronograma de investimentos acordado;

b) da redução do prazo de vigência do contrato; ou

c) da combinação dos critérios a que se referem as alíneas "a" e "b".

§ 1º A concessionária poderá manifestar interesse em aderir à reprogramação de investimentos de que trata o caput no prazo de um ano, contado da data de publicação da Medida Provisória nº 800, de 2017.

§ 2º O prazo máximo para a reprogramação do cronograma de investimentos originalmente assumido será de catorze anos e estará condicionada, em cada caso, à demonstração da sustentabilidade econômica



financeira do empreendimento até o final da vigência da concessão, após a aplicação das alternativas a que se referem o inciso II do caput.

§ 3º Manifestado o interesse da concessionária em aderir à reprogramação de que trata o § 1º, as partes firmarão, na sequência, aditivo contratual que discipline a suspensão das obrigações de investimento vincendas e das multas correspondentes e as condições em que os serviços continuarão sendo prestados, até que seja firmado o termo de reprogramação de investimentos, conforme ajustado entre as partes e conforme as condições e prazos estabelecidos nesta Lei.

§ 4º A suspensão das obrigações de investimento vincendas e das multas correspondentes cessará caso, por qualquer motivo, não seja firmado o termo de reprogramação de investimentos e serão aplicados os reajustes e as correções previstos originalmente nos contratos de concessão.

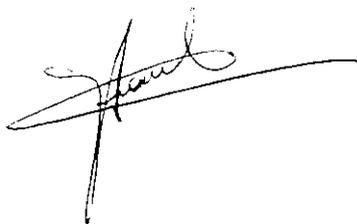
§ 5º O cálculo do redutor tarifário referido na alínea "a" do inciso II do caput será realizado com base no valor presente que seria descontado caso houvesse aplicação imediata do mecanismo redutor previsto no contrato.

§ 6º A reprogramação de que trata o inciso I do caput priorizará a realização de investimentos em trechos para os quais houver maior concentração de demanda, conforme critérios técnicos adotados pela ANTT.

§ 7º Após firmado o termo de reprogramação de investimentos, a concessionária não poderá pleitear a relicitação prevista no Capítulo III da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.

§ 8º Do termo de reprogramação de investimentos constará obrigatoriamente o novo cronograma de investimentos pactuado, cujo descumprimento de qualquer das etapas acarretará a incidência das sanções contratuais e legais.

§ 9º A inexecução total ou parcial da obrigação de investimento que tenha sido reprogramado implicará abertura, pelo poder concedente, de processo de caducidade da concessão.



**§ 10.** A reprogramação de investimentos de que trata o inciso I do caput deste artigo não poderá ensejar o aumento das tarifas praticadas pela concessionária.

**Art. 2º** A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, após a celebração do termo de reprogramação de investimentos a que se refere o art. 1º desta Lei, publicará em seu sítio eletrônico o respectivo extrato para conhecimento público, acrescentando dados comparativos sobre o cronograma inicial que deixou de ser executado e o repactuado, com os respectivos prazos para execução.

**Art. 3º** A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 14-B. A realização de transporte rodoviário de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos depende de inscrição do transportador no RNTRC em categoria específica na forma estabelecida pela ANTT.

§ 1º As condições para a realização do transporte rodoviário de produtos perigosos de que trata o caput se aplica:

I - a transportadores remunerados e de carga própria;

II - a empresas de segurança privada especializadas em transporte de valores.

§ 2º Serão estabelecidos em regulamento da ANTT os requisitos para a inscrição no RNTRC de:

I - transportadores de carga própria, de cargas especiais e de produtos perigosos; e

II - empresas de segurança privada especializadas em transporte de valores.

§ 3º Os transportadores a que se referem o § 2º deverão efetuar sua inscrição no prazo de um ano, contado da data de publicação do regulamento da ANTT.” (NR)

**Art. 4º** O art. 11 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 11.....



§ 2º Ressalvada a reparação por danos eventualmente causados, é vedada a cobrança, pela concessionária da rodovia, de qualquer valor em virtude da instalação, manutenção e operação, na faixa de domínio, da infraestrutura indispensável à prestação de serviço público de competência municipal.

§ 3º A instalação da infraestrutura a que se refere o § 2º somente poderá ser iniciada após autorização do poder concedente.

§ 4º A realização de serviços ou obras de manutenção na infraestrutura a que se refere o § 2º somente será iniciada após autorização da concessionária da rodovia ou, em caso de necessidade inadiável, após comunicação à mesma.” (NR)

**Art. 5º** O art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 18.....

*XVII – nos casos de concessão de rodovia federal, as obrigações da concessionária em prestar suporte à Polícia Rodoviária Federal no trecho concedido, a serem previstas no contrato, observados os padrões e orientações técnicas do órgão quanto:*

*a) à construção, reforma, realocação e manutenção das unidades prediais da Polícia Rodoviária Federal;*

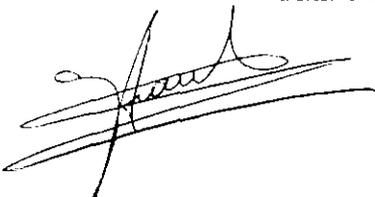
*b) à compatibilização e adequação funcional dos equipamentos e sistemas de videomonitoramento das rodovias federais concedidas e leitores automáticos de placas veiculares, bem como a cessão das respectivas imagens e dados;*

*c) à promoção de ações de publicidade e educação de trânsito, em conjunto com a ANTT e as concessionárias de rodovias.”*  
(NR)

**Art. 6º** O § 3º do art. 1º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.1º.....

§ 3º O prazo de vigência das concessões e permissões de que trata o inciso VI do caput deste artigo, anteriores à vigência da

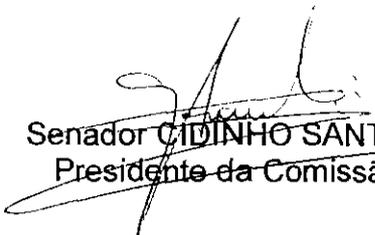


Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003, será de vinte e cinco anos, podendo ser prorrogado por mais dez anos." (NR)

**Art. 7º** Aos veículos oficiais são asseguradas isenção de pagamento do pedágio e livre passagem nas praças de cobrança, cabendo a cada ente federado arcar com a instalação, naqueles veículos, dos dispositivos eletrônicos apropriados.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2017.

  
Senador CÍDINHO SANTOS  
Presidente da Comissão

