



# CONGRESSO NACIONAL

## PARECER (CN) Nº 1, DE 2017

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 779, DE 2017, sobre o processo Medida Provisória nº779, de 2017, que Estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário.

**PRESIDENTE:** Senador José Maranhão

**RELATOR:** Deputado Mário Negromonte Jr.

20 de Setembro de 2017



**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A  
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 779, DE 19 DE MAIO DE 2017.**

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 779, DE 19 DE MAIO DE 2017**  
(MENSAGEM Nº 151, DE 2017, DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA)

Estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

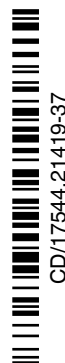
**Relator:** Deputado MARIO NEGROMONTE JR

## **I - RELATÓRIO**

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 151, submete à análise do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 779, de 19 de maio de 2017, que *“estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário”*.

A Medida Provisória 779/2017 admite a celebração de aditivos contratuais para a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário celebrados até 31 de dezembro de 2016.

As condições para alteração do cronograma, que poderá ocorrer somente uma vez, estão previstas no art. 2º e incluem 1) a manifestação do interessado no prazo máximo de um ano, contado da data de publicação da Medida Provisória; 2) a inexistência de processo de caducidade instaurado e adimplência do interessado com as outorgas vencidas até a data da assinatura do aditivo; 3) a apresentação, pelo contratado, de pagamento



antecipado de parcela de valores das contribuições fixas; 4) a manutenção do valor presente líquido das outorgas originalmente assumidas; 5) a limitação do saldo da reprogramação aos valores das contribuições fixas antecipadas, durante o período remanescente do contrato; e, 6) a limitação de cada parcela de contribuição reprogramada a até cinquenta por cento acima do valor da parcela da contribuição originalmente pactuada para cada exercício.

O parágrafo único do art. 2º afirma que a observância das condições dispostas na Medida Provisória não implica alteração das condições do contrato de parceria, considerando-se mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Antes de apreciar o mérito da MP nº 779, de 2017, e das duas emendas a ela apresentadas, cumpre-nos, preliminarmente, verificar o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância dos assuntos tratados na Medida Provisória e analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria submetida ao Plenário, além da sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.

### **DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA**

Verificamos que a Medida Provisória atende aos pressupostos constitucionais 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 42/2017, da lavra conjunta dos Ministros titulares do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do Ministério do Planejamento.



Segundo se extrai da fundamentação expendida pelo Poder Executivo, ainda que o requisito relevância não tenha sido explicitamente justificado, seria possível subsumi-lo no trecho da Exposição de Motivos em que se esclarece que a Medida Provisória objetiva “contribuir para o ajuste fiscal em andamento no Brasil e proporcionar condições para a continuidade da prestação adequada de serviços públicos aeroportuários.”

Por sua vez, o requisito urgência é justificado pela “urgência nas medidas para efetivação da reprogramação do cronograma de recolhimento de outorgas, tendo em vista que a atual situação financeira de concessionárias de infraestrutura aeroportuária resulta em riscos à continuidade da prestação adequada de serviços públicos aeroportuários, conforme exposto em relatórios de auditoria e análises técnicas dos ministérios pertinentes.”

O Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial do Poder Executivo para análise do tema demonstrou existir risco para a continuidade da prestação dos serviços públicos aeroportuários na hipótese de a reprogramação não se concretizar, em especial no tocante à Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. e à Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (página 3), dois aeroportos considerados vitais para o transporte aéreo civil brasileiro.

Dessa forma, julgamos que foram atendidos os pressupostos constitucionais de relevância e urgência da matéria tratada pela MPV nº 779, de 2017.

#### **DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA**

A constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa também estão verificadas na MPV nº 779, de 2017.

A matéria não se enquadra na lista exaustiva de vedações de que trata o §1º do artigo 62 da Carta Política ou infringe qualquer disposição do mencionado comando constitucional.



De fato, além da falta de dispositivo contrário na Carta Magna, a norma tem como pressuposto o mandamento insculpido no art. 22, inciso XXVII, que dispõe ser de competência privativa da União editar normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

A MPV nº 779, de 2017, tampouco caracteriza-se como injurídica, enquadrando-se, sem vícios, no ordenamento jurídico brasileiro.

Quanto às duas emendas apresentadas, entendemos que todas, assim como a Medida Provisória, atendem aos pressupostos em questão.

Diante do exposto, nos manifestamos **pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa** da Medida Provisória nº 779, de 2017, e das duas emendas a ela apresentadas.

#### **DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

A MP nº 779, de 2017, não apresenta vícios de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, uma vez que não cria novas despesas para a União, nem tampouco estabelece benefícios fiscais que impliquem renúncia de receitas.

Nos termos da Nota Técnica nº 21 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados (atendendo ao disposto no artigo 19, da Resolução nº 1/2002-CN), concluiu-se que,

“Do exame da referida Medida Provisória, constata-se que, com relação à despesa, não identificamos nenhuma implicação orçamentária e financeira.

Com relação à Receita da União o impacto orçamentário e financeiro dependerá se a alteração do cronograma será para antecipar ou postergar os pagamentos.

Caso seja para postergar, a Medida Provisória em análise não cumpre os requisitos exigidos nos artigos 117 e 118 da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO em vigor (lei nº 13.408 de 2016). Segundo as determinações da LDO, A MP deveria estar acompanhada de



estimativas com memória de cálculo e suas respectivas compensações. A Medida Provisória não traz essas informações.

(...)

Portanto, do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, a MP não cumpre os requisitos mínimos previstos na LDO em vigência. Mesmo no caso de antecipação dos pagamentos, o Poder Executivo deveria ter apresentado a demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada conforme dispõe o art. 118 da LDO.” (fl. 3)

Os argumentos proferidos pela Consultoria de Orçamentos, no entanto, não merecem prosperar.

Isso porque, nos termos da sistemática de reprogramação prevista na Medida Provisória, a possibilidade de haver receita menor em um ano (em relação à receita de outorga originalmente contratada) somente pode ocorrer caso haja um volume equivalente ou superior adiantado em exercício anterior.

Tampouco assiste razão à Consultoria de Orçamentos quando alega que “o Poder Executivo deveria ter apresentado a demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada”. Isso porque no momento de edição da Medida Provisória, não era possível estimar o volume de antecipação que seria solicitado pelos concessionários, tendo em vista que:

1. a adesão à reprogramação é facultativa e não era possível precisar quais concessionários iriam requerer;
2. não era possível definir em quais termos (quanto iriam adiantar e quanto iriam usar do saldo adiantado nos anos posteriores) os concessionários iriam solicitar a reprogramação.
3. é difícil estimar quais pleitos apresentados seriam aprovados como aditivo ao Contrato, após avaliação pelos órgãos competentes.

As duas emendas sujeitas à análise pela Comissão Mista seguem a mesma linha da Medida Provisória nº 779, de 2017, vez que nenhuma delas implica renúncia de receita ou aumento de despesa pública.

Dessa forma, as disposições da Medida Provisória e emendas a ela apresentadas encontram-se de acordo com a legislação que rege o

controle das finanças públicas, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

## **DO MÉRITO**

A Medida Provisória nº 779, de 2017, além do artigo que prevê sua imediata vigência, contém dois artigos que visam possibilitar a celebração de aditivos contratuais para a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário celebrados até 31 de dezembro de 2016.

As condições para alteração do cronograma, que poderá ocorrer somente uma vez, estão previstas no art. 2º e incluem 1) a manifestação do interessado no prazo máximo de um ano, contado da data de publicação da Medida Provisória; 2) a inexistência de processo de caducidade instaurado e adimplência do interessado com as outorgas vencidas até a data da assinatura do aditivo; 3) a apresentação, pelo contratado, de pagamento antecipado de parcela de valores das contribuições fixas; 4) a manutenção do valor presente líquido das outorgas originalmente assumidas; 5) a limitação do saldo da reprogramação aos valores das contribuições fixas antecipadas, durante o período remanescente do contrato; e, 6) a limitação de cada parcela de contribuição reprogramada a até cinquenta por cento acima do valor da parcela da contribuição originalmente pactuada para cada exercício.

O parágrafo único do art. 2º afirma que a observância das condições dispostas na Medida Provisória não implica alteração das condições do contrato de parceria, considerando-se mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Nos termos da Exposição de Motivos nº 42/2017, assinada conjuntamente pelos titulares do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do Ministério do Planejamento, a presente Medida Provisória tem por objetivo complementar o reordenamento do setor de aviação civil.

Iniciativas nesse sentido estão contidas na Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, fruto da aprovação da MPV nº 752/2016, que dispõe sobre



diretrizes gerais para a prorrogação e a relcitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário, e o Projeto de Lei nº 7.425, de 2017, de autoria do Poder Executivo, que altera o art. 181 do Código Brasileiro de Aviação para eliminar o limite de até 20% (vinte por cento) de participação de capital estrangeiro com direito a voto em empresas que prestam serviços aéreos públicos.

A Medida Provisória guarda estreita relação ainda com a Portaria MTPA nº 135/2017, que "fixa os parâmetros mínimos para análise dos processos de reprogramação do cronograma de recolhimento da Contribuição Fixa dos contratos de concessão federal para ampliação, manutenção e exploração de infraestrutura aeroportuária, celebrados até 31 de dezembro de 2016".

Parte do texto da MPV nº 779, de 2017, constou ainda de uma das redações conferidas à Medida Provisória nº 752, de 2016 (parágrafos 3º a 6º do artigo 24), aprovada pela Comissão Mista do Congresso Nacional, com redação compatível com as disposições da Portaria e com as conclusões do Grupo Interministerial quanto aos objetivos e premissas da reprogramação. Entretanto, a regra inserida pela Comissão Mista se aplicava, além dos aeroportos, também ao setor de rodovias, o que causou sua retirada do texto final quando da votação em Plenário.

Assim, seja infralegalmente seja em análise pretérita pelo Congresso, as normas trazidas pela Medida Provisória já foram objeto de cuidadosa análise pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Deve ser notado que o mecanismo adotado para a reprogramação do cronograma de recolhimento de outorgas tem como premissas centrais a manutenção do valor presente líquido das Contribuições Fixas e, conseqüentemente, da oferta vencedora no Leilão, bem como o adiantamento de parcelas vincendas de Contribuição Fixa, além da quitação de eventuais valores devidos, incluindo juros, sendo que, quanto maior o adiantamento, maior a flexibilidade conferida ao concessionário na propositura da reprogramação.





Os principais objetivos da medida são, portanto, contribuir para o ajuste fiscal em andamento e proporcionar condições para a continuidade da prestação adequada de serviços públicos aeroportuários, dada a alegação de situação financeira precária, por parte das concessionárias de infraestrutura aeroportuária.

#### **DAS EMENDAS APRESENTADAS**

Quanto à análise do mérito das duas emendas apresentadas, agradecemos as contribuições e aperfeiçoamentos sugeridos pelos ilustres Autores, e entendemos que ambas devam ser acatadas, segundo o quadro analítico abaixo.

Nº	Autor	Descrição	Análise
1	Dep. Pedro Fernandes	Propõe a inclusão de parágrafo único ao art. 1º para prever que a celebração de aditivos contratuais seja amplamente divulgada, inclusive por meio da imprensa oficial e da internet.	Emenda em consonância com os princípios de transparência do processo administrativo.
2	Dep. Carlos Zarattini	Propõe a inclusão de dispositivo ao art. 2º de modo a restringir a manifestação do interessado nos aditivos contratuais ao prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação desta Medida Provisória.	Emenda visa criar incentivo para que interessados em obter os benefícios contidos na MP se manifestem em prazo hábil.

Pelo exposto, entendemos que a Medida Provisória deva ser aprovada na forma do Projeto de Lei de Conversão, que ora apresentamos anexo.

#### **CONCLUSÃO**

Pelos motivos acima expostos, **VOTO:**



I - pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 779, de 2017;

II - pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MPV e das duas Emendas apresentadas;

III - pela adequação e compatibilidade financeira e orçamentária da MP e das duas Emendas apresentadas; e

IV - no mérito, **pela aprovação** da Medida Provisória nº 779, de 2017, e pela aprovação das Emendas nºs 1 e 2 a ela apresentadas, na forma do Projeto de Lei de Conversão anexo.

Sala das Comissões, em de de 2017.

Deputado MARIO NEGROMONTE JR.  
Relator

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A  
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 779, DE 15 DE MAIO DE 2017.**

**PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2017.**

Estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica admitida a celebração de aditivos contratuais que versem sobre a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário celebrados até 31 de dezembro de 2016, observado o disposto nesta Lei e no ato de regulamentação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

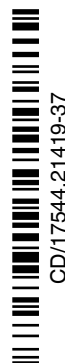
Parágrafo único. A celebração de aditivos contratuais, referidos no *caput*, deverão ser amplamente divulgados, inclusive por meio da imprensa oficial e da internet.

Art. 2º A alteração do cronograma será admitida somente uma vez, observadas as seguintes condições:

I - manifestação do interessado no prazo de cento e oitenta (180) dias, contado da data de publicação da Medida Provisória nº 779, de 19 de maio de 2017;

II - inexistência de processo de caducidade instaurado e adimplência do interessado com as outorgas vencidas até a data da assinatura do aditivo;

III - apresentação, pelo contratado, de pagamento antecipado de parcela de valores das contribuições fixas;



IV - manutenção do valor presente líquido das outorgas originalmente assumidas;

V - durante o período remanescente do contrato, limitação do saldo da reprogramação aos valores das contribuições fixas antecipadas; e

VI - limitação de cada parcela de contribuição reprogramada a até cinquenta por cento acima do valor da parcela da contribuição originalmente pactuada para cada exercício.

Parágrafo único. A observância das condições dispostas nesta Lei não implica alteração das condições do contrato de parceria, considerando-se mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2017.

Deputado MARIO NEGROMONTE JR  
Relator



CONGRESSO NACIONAL  
Comissão Mista da Medida Provisória nº 779/2017

## DECISÃO DA COMISSÃO

Reunida nesta data a Comissão Mista destinada a examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 779, de 2017, foi aprovado, por unanimidade, o relatório do Deputado Mário Negromonte Jr., que passa a constituir o Parecer da Comissão, o qual conclui pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 779, de 2017; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MPV e das duas Emendas apresentadas; pela adequação e compatibilidade financeira e orçamentária da MP e das duas Emendas apresentadas; e no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 779, de 2017, e pela aprovação das Emendas nºs 1 e 2 a ela apresentadas, na forma do Projeto de Lei de Conversão apresentado.

Presentes à reunião os Senadores Valdir Raupp, Flexa Ribeiro, Ronaldo Caiado, Gleisi Hoffmann, Paulo Rocha, Pedro Chaves, Eduardo Lopes, Sérgio Petecão, José Medeiros e José Maranhão; e dos Deputados Leonardo Quintão, Jones Martins, Josi Nunes, Décio Lima, Mário Negromonte Jr., Pedro Cunha Lima, José Rocha, Jefferson Campos, Pedro Fernandes, Marcos Soares e Cleber Verde.

Brasília, 20 de setembro de 2017.

Senador José Maranhão  
Presidente da Comissão Mista

## **PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 31, DE 2017**

(Proveniente da Medida Provisória nº 779, de 2017)

Estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica admitida a celebração de aditivos contratuais que versem sobre a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário celebrados até 31 de dezembro de 2016, observado o disposto nesta Lei e no ato de regulamentação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Parágrafo único. A celebração de aditivos contratuais, referidos no *caput*, deverão ser amplamente divulgados, inclusive por meio da imprensa oficial e da internet.

Art. 2º A alteração do cronograma será admitida somente uma vez, observadas as seguintes condições:

I - manifestação do interessado no prazo de cento e oitenta (180) dias, contado da data de publicação da Medida Provisória nº 779, de 19 de maio de 2017;

II - inexistência de processo de caducidade instaurado e adimplência do interessado com as outorgas vencidas até a data da assinatura do aditivo;

III - apresentação, pelo contratado, de pagamento antecipado de parcela de valores das contribuições fixas;

IV - manutenção do valor presente líquido das outorgas originalmente assumidas;

V - durante o período remanescente do contrato, limitação do saldo da reprogramação aos valores das contribuições fixas antecipadas; e

VI - limitação de cada parcela de contribuição reprogramada a até cinquenta por cento acima do valor da parcela da contribuição originalmente pactuada para cada exercício.

Parágrafo único. A observância das condições dispostas nesta Lei não implica alteração das condições do contrato de parceria, considerando-se mantido o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de setembro de 2017.

Senador José Maranhão  
Presidente da Comissão Mista