



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 20/2018.

Em 30 de maio de 2018.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 833, de 27 de maio de 2018, que *“altera a Lei nº 13.103, de 2 de março de 2015, para prever que, em todo o território nacional, os veículos de transporte de cargas que circularem vazios nas vias terrestres federais, estaduais, distritais e municipais ficarão isentos da cobrança de pedágio sobre os eixos que mantiverem suspensos”*.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

Com fulcro no que estatui o art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional a medida provisória nº 833 (MPV 833), exarada em 27 de maio último e publicada em edição extraordinária do Diário Oficial da União do mesmo dia. No altiplano constitucional (art. 62, § 9º) consta estabelecido que compete a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Por essa outorga de prerrogativa, o Regimento Comum do Congresso Nacional regulou o rito especial de tramitação por meio de norma primária própria: a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002 (Resolução nº 1/2002-CN), que dispõe ao art. 19, *in verbis*:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Nesses termos, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira. Para tanto, vale-se o órgão da prescrição constante do art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

§ 1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Em cumprimento, pois, ao que estatui a norma vigente, a análise da matéria repousará sobre os seguintes aspectos mutuamente complementares: (i) os efeitos sobre a despesa ou a receita da União; e (ii) a observância das normas orçamentárias e financeiras aplicáveis à esfera federal.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2 Síntese da medida provisória

A medida provisória em apreço é composta por dois artigos. O artigo 1º propõe nova redação ao art. 17 da Lei nº 13.103, de 2015, que “Dispõe sobre o exercício da profissão de motorista; altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e 11.442, de 5 de janeiro de 2007 (empresas e transportadores autônomos de carga), para disciplinar a jornada de trabalho e o tempo de direção do motorista profissional; altera a Lei nº 7.408, de 25 de novembro de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 12.619, de 30 de abril de 2012; e dá outras providências.” O artigo 2º estabelece a vigência desde a publicação do ato normativo.

Segundo Exposição de Motivos Interministerial nº 35 MTPA/CC-PR, de 27 de maio de 2018, a redação proposta para o art. 17 da Lei nº 13.103, de 2015, aclara o espírito do dispositivo, que instituiu isenção da cobrança de pedágio veículo de transporte de carga que trafegar vazio, sobre os eixos mantidos suspensos. Alegam os Excelentíssimos senhores Ministros Valter Casimiro e Eliseu Padilha que a essência da previsão normativa, datada de 2015, era o de conferir tratamento equânime entre rodovias federais e estaduais, mas que a redação de então da assim denominada Lei dos Caminhoneiros vinha sendo interpretada por órgãos e entidades estaduais no sentido de que a isenção somente seria obrigatória em rodovias concedidas de jurisdição federal.

Nesse sentido, e repisando o mérito de que a lógica da política tarifária nacional busca proporcionalidade entre o valor cobrado e o desgaste gerado pelos veículos na via, que não se processariam sem que os eixos tocassem o solo, o § 1º do art. 17 expressa cabalmente a abrangência sobre vias estaduais, distritais e



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

municipais, ademais das federais. Adita, ainda, que compete aos órgãos e entidades competentes de cada ente definir medidas técnicas e operacionais para a implantação da isenção, que na União recebe regulamentação pelo Decreto nº 8.433, de 2015.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei que institui o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Quanto a potencial impacto orçamentário ou financeiro, a Exposição de Motivos não aborda a recomendável demonstração de que a medida provisória não comprometeria a situação fiscal. Como, entretanto, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – redação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal – impõe a obrigação apenas quando a proposição legislativa cria ou altera despesa obrigatória ou renuncia a receita, extrai-se do silêncio eloquente que o Poder Executivo nega afetação à proposição, mesmo sem tê-lo demonstrado ou aduzido elementos para apurá-lo.

Não obstante, tendo em vista o ditame regimental, proceda-se às ponderações cabíveis. Preliminarmente, não há falar em afetação da receita da União, porquanto a norma regule relação contratual para exploração concedida de próprio público, sem comprimir taxa de fiscalização ou de outorga do bem.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Relativamente à receita das concessionária de rodovias federais, também não se projeta impacto decorrente da adoção da medida, pois dispositivo similar já condicionava a cobrança de pedágio nas praças instaladas nas BRs, na anterior redação do art. 17 da Lei nº 13.103, de 2015.

No tocante à despesa, tampouco se observa impacto, pois a manutenção das vias é o corolário da sua concessão para exploração privada, que também usualmente inclui plano de investimentos para adequação de capacidade. Despesa poderia decorrer de eventual necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, mediante subsídio à tarifa, em virtude da isenção consagrada. No entanto, aludida isenção vigora desde a edição da Lei nº 13.103, em 2015. O aperfeiçoamento redacional não tem o condão de ampliar o impacto já então provocado.

No que diz respeito à observância de normas orçamentárias e financeiras aplicáveis à esfera federal, os regramentos que balizam a matéria estão contidos, precipuamente, nas assim denominadas leis sobre as leis do sistema constitucional orçamentário: a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e a Lei nº 4.320, de 1964¹. Ademais delas, assomam-se as leis temporárias que instituem o plano plurianual para o quadriênio de 2016 a 2019 - PPA 2016/2019 (Lei nº 13.249, de 2016), as diretrizes orçamentárias para 2018 - LDO 2018 (Lei nº 13.473, de 2017) e a lei orçamentária anual para 2018 - LOA 2018 (Lei nº 13.587, de 2018).

Respeitante às normas gerais de Direito Financeiro, estatuídas na LRF e na Lei nº 4.320, de 1964, não há qualquer colisão entre os dispositivos da medida provisória sob apreciação e os diplomas normativos regentes. Outra conclusão que

¹ DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38 ed.. São Paulo: Malheiros, 2015.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

deflui das ponderações já realizadas é que, em se submetendo a Lei Orçamentária Anual ao princípio da exclusividade² (afora exceções constitucionais) e restando assentado que a MPV 833 não provoca variação no comportamento das receitas ou das despesas fiscais da União, o consectário é de que tampouco a LOA 2018 é turbada.

Atinente às diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, identifica-se alinhamento programático da iniciativa legislativa sob apreciação com o que dispõe o PPA 2016/2019. O Anexo I à Lei nº 13.249, de 2017, arrola os programas temáticos para atuação prestacional da União no quadriênio considerado. Dentre eles destaca-se, por relevância para o caso concreto, o programa 2087 - Transporte Terrestre.

Embora o codificador 2087 constitua mero agregador de despesas assomadas pelas subfunções que classificam as intervenções por modais de transporte terrestre, e não propriamente uma unidade de problematização, planejamento, programação e gestão de ações integradas a dirigir a intervenção pública em corredores intermodais de macrologística, extrai-se dele declaração que permite atestar a compatibilidade formal. É o que estatui o objetivo 0130, *in verbis* (grifo adicionado):

Objetivo: 0130 - Promover a fluidez, a qualidade e a segurança do transporte de pessoas e cargas, por meio da concessão de rodovias federais e da fiscalização eficiente dos serviços de transporte rodoviário regulados.

² CF, art. 165, § 8º: **A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifo adicionado).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Há, pois, nexos causal entre a concessão de rodovias federais e a promoção da fluidez do transporte de cargas, com segurança e qualidade. Não constitui, pois, a concessão, objetivo em si mesmo ou justificativa de sanha arrecadatória – há de haver proporcionalidade entre as receitas auferidas e os compromissos assumidos pelas concessionárias com manutenção e investimentos que garantam conforto e segurança no tráfego. Nessa senda, a razoável explanação de motivos para isentar do pedágio o eixo suspenso ecoa no instrumento central de planejamento orçamentário federal, o PPA 2016/2019.

Ultimando o cotejo com os principais contornos legislativos financeiros e orçamentários vigentes, recorra-se à LDO 2018. A MPV 833 não se contrapõe aos objetivos e metas da Administração para 2018. Contudo, convém obtemperar a respeito de papel crescentemente relevante que a LDO passar a exercer desde a edição da LRF: estabelecer meta de resultado fiscal do setor público consolidado não financeiro. A esse respeito, o art. 2º, § 2º, da Lei nº 13.473, de 2017, estipula em R\$ 1,2 bilhão superavitário o resultado primário a ser perseguido pelos entes subnacionais. E o § 3º prevê que os subcomponentes da meta de resultado primário podem ser compensados entre si, aumentando o relevo para cada ente daquilo que foi estimado para os demais.³

Disso resulta a necessidade de avaliar a medida provisória também no que afeta a posição fiscal dos entes subnacionais. A alteração redacional visa a uniformizar o tratamento tarifário nas concessões de estados e municípios com a isenção por eixo suspenso então vigente nas concessões federais. Nesse sentir, claro está que algum ente subnacional não conferiu eficácia à lei para regular suas

³ LDO 2018, art. 2º, § 3º: Poderá haver, durante a execução orçamentária de 2018, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 10, *caput*, inciso VI, e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

próprias relações contratuais. Ao fazê-lo, então, o pressuposto é de que as concessionárias passem a auferir menos receita do que aquela observada na antevigência da medida provisória, tudo o mais constante.

Uma questão de fundo a esse respeito deve ser arbitrada quanto à abrangência da Lei dos Caminhoneiros e a redação original do art. 17, o que presume-se seja objeto de considerações durante a tramitação da MPV 833. A hipótese de que o espírito da norma estaria sendo violado tem resguardo constitucional. O art. 22 da Carta Maior, inciso XI, atribui privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte. No uso de sua competência privativa, pois, pode estabelecer normas de trânsito ou relativas a transporte que afetem a exploração de ativos sob jurisdição estadual, distrital ou municipal.

Se esse entendimento prevalecer na decisão colegiada, resulta que qualquer impacto sentido por demais entes, e que tenha o condão de comprometer a persecução da meta de resultado primário, derivará da norma vigente anterior à edição da MPV 833. Esta medida, e a lei na qual eventualmente for convertida, teriam, assim, tão somente força interpretativa.

Por outro lado, é forçoso acolher que a redação anterior poderia ensejar ambiguidade ao não esclarecer, textualmente, a amplitude de aplicação da norma em território nacional. O contraponto é de que a União pode editar leis gerais de vigência nacional na sua competência privativa, mas também atos primários de observância exclusivamente federal. Se, nesse caso, a antítese triunfar, a perda de receita tarifária poderá ensejar reequilíbrio financeiro dos contratos de concessão, com prejuízo potencial para a situação fiscal do ente concedente.

Entretanto, pondere-se que o reequilíbrio do contrato pode ser promovido com a adoção de medidas alternativa que não necessariamente representem sacrifício



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

para o Erário na perda de arrecadação por reajuste do valor da outorga ou por meio de outra medida de subsídio ao preço praticado. É o caso, por exemplo, do protender de cronograma de investimentos, da majoração da tarifa básica de pedágio por categoria de veículos ou dos multiplicadores tarifários (a redistribuir o ônus entre os usuários), da extensão dos contratos (com maior tempo para exploração econômica do ativo), da autorização para auferição de receitas extraordinárias pela exploração comercial de estrutura lindeira, ou da redução de obrigações contratuais da concessionária.

Pode ocorrer, também, de os contratos já estarem desequilibrados atualmente, por não observância das premissas no estudo de demanda, mas em favor do concessionário, o que elidiria ônus da repactuação para o poder concedente. Se, em situação extrema de dependência sensível das condições iniciais, ocorrer objetivamente um agravamento na situação fiscal de ente subnacional como sequela do modelo de negócio adotado com a isenção tarifária por eixo suspenso, ainda assim há de se sopesar o efeito com o entendimento corrente do regramento disposto no art. 2º, §§ 2º e 3º, da LDO 2018.

A consideração que se faz é de que os dispositivos não encerram, de fato, norma jurídica em sentido material. A meta que a União estabelece para si, no *caput* do artigo, é vinculante, mas a que estima para os entes subnacionais, no § 2º, referencial. Se a convicção fosse outra, atentar-se-ia contra a autonomia administrativa e fiscal dos entes federados. Estes prestam informações sobre a higidez fiscal ao Tesouro Nacional apenas dos atos efetivamente praticados, com a emissão dos Relatórios de Gestão Fiscal⁴, ou outras obrigações contratuais pelo financiamento de dívidas assumidas pela União.

⁴ Instrumento de transparência na gestão fiscal instituído pela LRF, aos arts. 54 e 55.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Contudo, o encargo de prover dados e informações fiscais de interesse geral não submete os entes subnacionais a metas dispostas *ex ante* em diretrizes orçamentárias supostamente unificadas – cada um edita a LDO para o exercício de referência no seu âmbito de atuação. Por essa razão, mesmo a possibilidade de compensação disposta no art. 2º, § 3º, da LDO 2018 deve ser relativizada – não se trata de um mandamento, mas de um consentimento por que o governo central o faça discricionariamente, na condução de uma política fiscal de âmbito nacional. Quando a lei endereçou a compulsoriedade da compensação pela União fê-lo determinando que ela “compensará”, e não que poderá fazê-lo⁵.

Nesses termos, mesmo considerando o cenário menos favorável, é tênue a factibilidade de impacto da MPV 833 no cumprimento do ordenamento jurídico pátrio em matéria orçamentária e financeira, e representa não mais do que mediato e longínquo risco fiscal para a União.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 833, de 27 de maio de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Otávio Gondim Pereira da Costa
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁵ A redação original da LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2015), art. 2º, § 4º, estabelecia que “a meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R\$ 11.046.000.000,00 (onze bilhões e quarenta e seis milhões de reais) e, para efeitos de cumprimento do estabelecido no *caput*, o Governo Central **compensará** o eventual valor não atingido por esses entes” (grifo adicionado). Adiante, essa previsão foi revogada pela Lei nº 13.199, de 2015.