



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

**PARECER N° , DE 2018**

SF/18727.02239-68

Da COMISSAO MISTA DA MEDIDA PROVISORIA Nº 831, DE 2018, sobre a Medida Provisória nº 831, de 2018, que *altera a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

## I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão Mista, nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal (CF), a Medida Provisória (MPV) nº 831, de 27 de maio de 2018. A Medida compõe uma série de três instrumentos desta espécie editados no contexto da crise do transporte de cargas, decorrente de movimentos de paralisação de caminhoneiros, transportadores autônomos e empresas de transporte de cargas.

Composta de apenas dois artigos, a MPV altera dispositivos legais que tratam das atribuições da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) – art. 1º – e prevê a entrada em vigor imediatamente – art. 2º. Basicamente, insere-se um art. 19-A na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, para instituir uma nova hipótese de dispensa de licitação.

De acordo com o novo texto, a Conab deverá realizar contratação direta sem licitação, especificamente por meio de dispensa do procedimento licitatório, para contratar até 30% da demanda anual de frete da empresa, desde que cumpridos alguns requisitos. Assim, além das hipóteses já previstas na legislação em vigor (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 24) – tais como a dispensa em virtude do valor, ou em virtude



SF/18727.02239-68

de guerra, ou para normalizar o abastecimento –, agora a Conab poderá contratar sem licitação o transporte de cargas, se não ultrapassar o patamar de 30% da sua demanda de frete anual (isto é, a dispensa por este motivo não pode ser maior do que 30% do contratado para transporte de carga pela empresa).

Essa dispensa, porém, só pode ser utilizada para a contratação de uma dessas três figuras:

a) cooperativa de transportadores autônomos de cargas (Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971);

b) entidade sindical de transportadores autônomos de cargas;

c) associação de transportadores autônomos de cargas, com no mínimo três anos de funcionamento.

A contratação sem dispensa precisa ser feita com respeito às tabelas referenciais de preços utilizadas pela Conab, e desde que os contratados atendam a todos os requisitos regulamentares da prestação de serviços de transportes de cargas para a Conab.

Finalmente, também se prevê que, se a oferta de transporte de carga nos termos descritos pelo art. 19-A não for suficiente para a demanda da Conab, a empresa poderá não cumprir o patamar mínimo de 30% ora criado (uma forma de descumprimento justificado). Nesse sentido, pode-se dizer que a companhia deverá contratar os serviços mediante dispensa de licitação, no patamar de 30%, a não ser que tal não seja possível, do ponto de vista fático (inexistência de interessados, por exemplo) ou jurídico (interessados não preenchem os requisitos ora instituídos na legislação, por exemplo).

Não é prevista consequência jurídica para o descumprimento da norma pela Conab.

No prazo regimental (art. 4º, *caput*, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional), foram apresentadas nove emendas à MPV.

A Emenda nº 1, do Senador Jader Barbalho, estabelece preferência na contratação de entidades cuja sede esteja localizada no mesmo Estado onde estiver armazenada a carga. Já a Emenda nº 2, do Deputado

Rogério Rosso, permite a comercialização direta entre os produtores de Etanol e os revendedores de combustíveis.

Por outro lado, as Emenda nºs 3 e 9, dos Deputados Bohn Gass e José Guimarães, respectivamente, estendem a obrigatoriedade de contratação de caminhoneiros autônomos para toda a Administração Federal.

O Deputado Assis do Couto apresentou três emendas: a de nº 4, que restringe a contratação direta às cooperativas de caminhoneiros, que passam a ser apenas apoiados pelas entidades sindicais e associativas; a de nº 7, que busca substituir a expressão “até 30%” por “no mínimo 30%”, na regra de contratação da Conab; e a de nº 8, que visa a prever que a contratação direta pela Conab seja feita segundo “critérios de fracionamento, regionalização, rotatividade e publicidade, a fim de evitar a concentração das contratações em poucas cooperativas, entidades sindicais ou associações”.

Finalmente, a Emenda nº 5, do Deputado Wellington Roberto, amplia para 50% o percentual de contratação direta pela Conab, enquanto a Emenda nº 6, do Deputado Pastor Eurico, estende à indústria automobilística a obrigatoriedade de contratação de 30% da demanda de frete com caminhoneiros autônomos.

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta Comissão Mista a análise da admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária) e do mérito da MPV, nos termos do § 9º do art. 62 da CF, assim como do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, tudo isso na interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4029/DF.

### **II.1. Admissibilidade**

Em relação à constitucionalidade formal da MPV nº 831, de 2018, parece-nos não haver o que se questionar. Realmente, a gravíssima situação de desabastecimento, decorrente da greve dos caminhoneiros, enquadra-se na previsão constitucional de uma situação de relevância e urgência, autorizadora do instrumento excepcional à disposição do Presidente da República (CF, art. 62, *caput*). Não obstante sejam muito ouvidos reclames sobre o abuso na edição de MPVs pelo Executivo, entendemos que dificilmente não se entenderá tal circunstância como caso de utilização legítima desse instrumento.



SF/18727.02239-68



SF/18727.02239-68

A propósito, na Exposição de Motivos registra-se que “A urgência e a relevância do conjunto das medidas apresentadas se fundamentam no agravamento da situação de emergência no setor de transportes, em conjunto com a implementação coordenada de medidas de fomento ao associativismo e cooperativismo agrícola e sustentação estável da política pública de abastecimento nacional”.

Demais disso, compete à União legislar sobre normas gerais de licitação (CF, art. 22, XXVII). No caso concreto, aliás, poderia o ente federal até mesmo legislar sobre normas específicas, já que se trata de dispensar a licitação para a contratação por uma entidade da Administração Pública Federal. Como a matéria não é reservada à lei complementar, não incide qualquer das vedações constitucionais à edição de MPV (CF, arts. 25, § 2º; 62, § 1º; e 246).

Poderia haver questionamentos quanto à técnica legislativa de não se incluir essa hipótese de dispensa de licitação no rol (taxativo) previsto no art. 24 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Todavia, é compreensível e até mesmo recomendável que se trate do tema de forma esparsa, já que a hipótese ora criada é extremamente específica, e se aplica apenas à esfera federal.

De qualquer sorte, está atendido o princípio da reserva legal, segundo o qual a criação de hipóteses de dispensa de licitação só pode ser criada por lei em sentido formal (CF, art. 37, XXI). Trata-se de uma reserva legal simples, já que a CF não traz diretriz alguma sobre os casos em que o legislador pode excepcionar o dever de licitar. Mesmo assim, parece-nos razoável dispensar a licitação para contratar trabalhadores autônomos ou entidades sindicais ou associativas, até porque o § 2º do art. 174 da CF dispõe que “A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo” – mandamento que é concretizado pela MPV em tela.

Finalmente, quanto à adequação financeira e orçamentária, é preciso destacar que, segundo a Exposição de Motivos, a medida não terá impacto negativo para o Erário, uma vez que os contratos serão firmados com respeito aos valores constantes das tabelas de referência que a Conab já vem utilizando. Ainda nesse sentido, vale ressaltar que a Nota Técnica de Adequação Financeira e Orçamentária nº 18, de 2018, de autoria do Consultor de Orçamentos do Senado Federal Luciano de Souza Gomes, conclui também pela inexistência de impacto real ao Erário, uma vez que a MPV prevê a contratação direta pelos valores de mercado.

Conclui-se, portanto, que a MPV é admissível, uma vez que constitucional e adequada, do ponto de vista orçamentário e financeiro.

## **II.2. Mérito**

Pode-se afirmar que, das três MPVs editadas para tentar demover o movimento paredista dos caminhoneiros, essa é a que prevê uma solução mais adequada para a situação.

Com efeito, no contexto de uma sobreoferta, causada, entre outros fatores, por programas de subsídios à aquisição de veículos de transporte de cargas, faz sentido prever que uma empresa pública prestadora de serviço público, atenta à sua função social, veja-se obrigada a contratar profissionais autônomos ou entidades sindicais e associativas, inclusive em detrimento de grandes empresas do setor. Caso fique comprovada a suspeita de locaute (apoio das empresas de transportes à greve), a medida faz mais sentido ainda, por privilegiar o setor mais fraco da prestação do serviço.

Se levarmos em conta que, ao menos em tese, essa política de reforço dos pequenos prestadores de serviços se dará sem prejuízos para a Conab, a medida pode ser lida como mais justificada e adequada ainda.

Dessa maneira, a MPV nº 831, de 2018, veio a resolver dois problemas de uma só vez: ao mesmo tempo em que serviu como importante marco da negociação para pôr fim à paralisação dos transportadores de cargas, ainda serviu ao objetivo constitucional de fomentar o associativismo e outras formas de cooperativismo. Encontrou-se, pode-se dizer, uma saída criativa e economicamente interessante para fazer frente à crise de excesso de oferta de serviços de transportes de cargas, acarretada pelas políticas de subsídios de governos anteriores, que terminaram por gerar graves desequilíbrios nesse mercado.

Retiramos, no entanto, a possibilidade de que o contratado seja entidade sindical (no texto original da MPV, a alínea “b” do inciso I, do art. 19-A, da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990), por se tratar de matéria estranha aos objetivos precípuos de um sindicato.

Também foi suprimido o requisito temporal de três anos de funcionamento da associação de transportadores autônomos de cargas, por restringir excessivamente a concorrência no setor, sem nenhuma vantagem muito clara nessa restrição (alínea “c” do inciso I, do art. 19-A, da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, no texto original da MPV).



SF/18727.02239-68

Aproveitamos, ainda, para fazer pontuais adequações redacionais, para fins de manter a melhor técnica legislativa (por exemplo, evitando-se o uso do tempo futuro, e explicitação do objeto da proposição na ementa).

É oportuno registrar, ainda, nossa preocupação com o tabelamento do preço do frete no setor rodoviário de cargas, imposto pela Medida Provisória nº 832, de 2018.

Editado no mesmo contexto da presente Medida Provisória, qual seja, no ápice de uma crise de abastecimento sem precedentes, a medida não sobrevive a uma análise mais refletida sobre os efeitos que desencadeará.

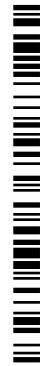
Primeiro, a experiência econômica brasileira em políticas de tabelamento de preços e fixação de preços mínimos jamais se mostrou exitosa, não raro acarretando graves distorções no mercado, bastando recordar a época do Conselho Interministerial de Preços (CIP).

No caso em exame, com o inevitável encarecimento do serviço, poderia surgir um mercado paralelo de frete, ou então as empresas de maior porte poderiam passar a internalizar o serviço, isto é, a terem sua própria frota, gerando o efeito indesejado de reduzir a contratação de transportadores autônomos.

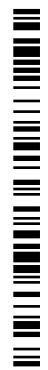
Há diversas especificidades do mercado de fretes que escapam a um tabelamento geral e de âmbito nacional. São diversos os tipos de carga, veículos, rodovias, distâncias, produtividade (sobretudo no que diz respeito a carga e descarga), e principalmente a questão do frete de retorno, todos esses elementos a inviabilizar qualquer tentativa de tabelamento geral do setor.

Ilustrativamente, produtos de baixo valor agregado, como cimento e calcário, podem se inviabilizar pelo custo do frete tabelado, dificuldade que não ocorre, naturalmente, quando alto o valor agregado.

O tabelamento também desconsidera particularidades regionais, com maior reflexo sobre o frete de retorno, especialmente nas cargas de retorno do Norte e Nordeste para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, cujo aumento esperado é de até 70%. Isto inviabiliza inúmeros empreendimentos industriais e comerciais que foram implantados valendo-se da lógica do frete de retorno.



SF/18727.02239-68



SF/18727.02239-68

De qualquer modo, fica evidente que o tabelamento de frete acarreta aumento de custos na cadeia produtiva, a ser inevitavelmente repassado do setor produtivo ao mercado consumidor interno ou para as exportações brasileiras, que se tornariam menos competitivas no mercado internacional. O impacto do aumento do frete é mais expressivo quanto mais extensa a cadeia produtiva, pois o repasse tende a ocorrer em todos os seus elos, em efeito cascata.

Semelhante conclusão extrai da Nota Técnica do Ministério da Fazenda sobre a MPV 832, de 2018, ao dispor que “se o tabelamento do frete rodoviário visa impor preços de monopolista, o tabelamento exigido pelo agronegócio viria, igualmente, a garantir margens de monopolista. Como a elasticidade-preço do consumidor a produtos agrícolas *in natura* é baixa, a elevação dos custos dos produtos agrícolas e do frete seria, portanto, arcada integralmente pelos setores a jusante da cadeia produtiva e, em particular, pelo consumidor final. Em se tratando de gêneros alimentícios, a medida penalizaria mais fortemente as famílias de renda mais baixa da população.”<sup>1</sup>.

### **II.3. Análise das emendas apresentadas**

Ora em diante, passaremos a analisar a admissibilidade e o mérito das nove emendas apresentadas à MPV nº 831, de 2018, e já sumariadas no Relatório.

A Emenda nº 1, do Senador Jader Barbalho, deve ser rejeitada, por constitucionalidade material. A jurisprudência do STF considera que “É constitucional a lei estadual que estabeleça como condição de acesso a licitação pública, para aquisição de bens ou serviços, que a empresa licitante tenha a fábrica ou sede no Estado-membro” (ADI nº 3.583). No caso em questão, trata-se de estabelecer preferência, mas há também julgado que considera constitucional regra semelhante (ADI nº 3.070), por ofensa ao inciso III do art. 19 da CF, que veda a adoção de preferências entre os entes da Federação.

Já as Emendas nºs 2 e 6, dos Deputados Rogério Rosso e Pastor Eurico, respectivamente, precisam ser rejeitadas, por constitucionalidade formal, já que não guardam pertinência temática com a MPV (STF, ADI nº

---

<sup>1</sup> Nota Técnica SEI nº 11/2018/ASSEC/SEPRAC-MF.

5.127/DF, e § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional).

As Emendas nºs 3 e 9, dos Deputados Bohn Gass e José Guimarães, nessa ordem, merecem ser rejeitadas quanto ao aspecto do mérito, uma vez que vez que: a) ampliariam em demasia as regras de dispensa de licitação, as quais passariam a valer não apenas para a Conab, mas para toda a Administração Pública Federal; e b) a MPV diz respeito a uma realidade específica da distribuição de cargas alimentícias, de modo que a extensão dessa regra a toda a Administração Federal parece temerária, uma vez que pode ser de difícil implementação exigir a contratação de caminhoneiros autônomos até mesmo para o transporte de combustíveis, remédios, produtos químicos, vacinas, etc.

A Emenda nº 5, do Deputado Wellington Roberto, precisa ser rejeitada por razões de mérito e de constitucionalidade material (violação ao princípio constitucional da licitação). Com efeito, a emenda amplia o percentual de contratação direta sem licitação, que chegaria à metade da carga contratada, o que parece ser muito elevado. É preciso lembrar que o percentual da MPV trata não apenas de contratação de caminhoneiros autônomos, mas prevê ainda que essa contratação se dê *sem licitação*. Estabelecer que a metade da demanda de frete de uma empresa pública seja contratada sem licitação parece inconveniente e esvaziaria o mandamento constitucional da contratação mediante procedimento licitatório.

Por fim, as Emendas nºs 4, 7 e 8, todas do Deputado Assis do Couto, devem ser rejeitadas por razões de mérito. Apesar de louvável a intenção do autor, as emendas são, a rigor, desnecessárias, uma vez que buscam eliminar ambiguidades que não existem. Com efeito, da leitura do texto normativo já se percebe que a contratação direta deve atingir 30% da demanda de carga da Conab; utiliza-se a expressão “até” justamente para os casos – previstos na MPV – em que não seja possível atingir esse patamar máximo. Demais disso, a contratação terá que se dar mediante procedimentos que garantam a impessoalidade, mas não em virtude de qualquer previsão em lei ordinária, mas sim em decorrência da aplicação direta da própria CF (art. 37, *caput*). Finalmente, a pretensão de excluir as entidades associativas poria por terra toda a negociação que exitosamente colocou ponto final à paralisação, o que seria de todo inconveniente. Convém, contudo, excluir as entidades sindicais de transportadores autônomos de cargas, como mencionado no item precedente, vez que se trata de matéria estranha aos objetivos precípuos de um sindicato.



SF/18727.02239-68

### III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela **admissibilidade** da MPV nº 831, de 2018, e no **mérito**, por sua **aprovação**, com a aprovação parcial da Emenda nº 4 e a **rejeição** das demais emendas apresentadas, tudo isso na forma do seguinte PLV:

#### **PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° , DE 2018 (À MEDIDA PROVISÓRIA N° 831, de 2018)**

Altera a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal, para prever a contratação direta pela Conab de cooperativas, associações ou entidades sindicais de transportadores autônomos de cargas, em até 30% da demanda anual de frete da Companhia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

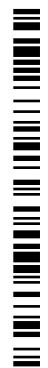
**“Art. 19-A.** A Companhia Nacional de Abastecimento - Conab deve contratar transporte rodoviário de cargas com dispensa do procedimento licitatório para até trinta por cento da demanda anual de frete da Companhia, obedecidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – o contratado seja:

a) cooperativa de transportadores autônomos de cargas instituída na forma prevista na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro 1971;

b) associação de transportadores autônomos de cargas constituída nos termos previstos no art. 53 ao art. 61 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil;

II – o preço contratado não exceda o praticado nas tabelas referenciais utilizadas pela Conab;



SF/18727.02239-68

III – o contratado atenda aos requisitos estabelecidos no regulamento para contratação de serviços de transportes da Conab, aprovado em ato do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

§ 1º A Conab pode deixar de observar o disposto no *caput* na hipótese de a oferta de serviço de transporte de cargas pelas entidades mencionadas no inciso I do caput não ser suficiente para suprir a demanda da Companhia.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18727.02239-68