



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 2.263, de 2023, do Senador Jorge Kajuru, que *altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para vedar a realização de licitação para a concessão de serviço público por agência reguladora.*

Relator: Senador **RODRIGO CUNHA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Projeto de Lei nº 2.263, de 2023, do Senador Jorge Kajuru, que *altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para vedar a realização de licitação para a concessão de serviço público por agência reguladora.*

A proposição é composta por dois artigos. O art. 1º acrescenta o parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal (CF), para vedar a realização de licitação para a concessão de serviço público por agência reguladora. O art. 2º estabelece a vigência imediata da lei resultante da aprovação do projeto.

Na justificção, o autor alega que a realização de licitação de concessão de serviços públicos por agências reguladoras vai de encontro aos princípios que regem a Administração Pública, estabelecidos no art. 37, *caput*, da CF, sobretudo o da moralidade. Ainda segundo o autor, não seria razoável e nem lógico-jurídico que as agências reguladoras – entidades da Administração Pública que detêm a atribuição legal de fiscalizar e disciplinar





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

a atuação de concessionárias de serviço público – sejam também a licitante e a contratante dessas empresas.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Após a análise deste colegiado, a proposição seguirá para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre matérias pertinentes a transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes, além de outros assuntos correlatos. É legítima, portanto, a análise da matéria por este colegiado.

A proposição é meritória. As leis de criação de algumas agências reguladoras preveem a possibilidade de essas entidades realizarem as licitações prévias à celebração de contratos de concessão, com destaque para a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

A celebração de contratos de concessão por parte das agências reguladoras, contudo, vai de encontro à origem e à razão de ser dessas entidades, criadas para conferir maior segurança jurídica e previsibilidade à ação estatal, as quais são indispensáveis para a realização dos investimentos de grande porte característicos das concessões públicas.

De fato, a realização dos processos licitatórios e a celebração dos contratos deles decorrentes por agências reguladoras comprometem decisivamente sua independência e imparcialidade, em prejuízo ao sistema de regulação nacional. Majora-se, ainda, o risco de captura dessas agências.

Diante desse contexto, ganha relevo a necessidade de se assegurar a independência das agências reguladoras, condição indispensável para que os interesses dos consumidores, das empresas reguladas e dos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

grupos de interesse sejam adequadamente considerados. Deve-se, assim, blindar essas agências de pressões políticas que coloquem em risco a sua defesa do interesse público.

O Projeto de Lei nº 2.263, de 2023, caminha nesse sentido, ao vedar a realização de licitação para a concessão de serviço público por agência reguladora. A proposição demanda, contudo, alguns aperfeiçoamentos.

Em primeiro lugar, é necessária a alteração da legislação específica de determinadas agências reguladoras, de forma a evitar a indesejável insegurança jurídica decorrente do conflito entre a norma geral – prevista no parágrafo único que se pretende inserir no art. 14 da Lei nº 8.987, de 1995 – e as normas específicas – previstas nas leis de criação das respectivas agências reguladoras.

Em segundo lugar, a vedação deve alcançar todos os setores regulados, e não apenas os serviços públicos, objeto da Lei nº 8.987, de 1995. Reforça-se, assim, a necessidade de alteração da legislação específica das agências reguladoras.

Por fim, a vedação deve alcançar não apenas as licitações prévias à celebração de contratos de concessão, mas também as relativas à outorga de permissão ou de autorização para a prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, necessário revogar os incisos I e III do art. 25 e os incisos I e VI do art. 26 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou a ANTT e lhe atribuiu as seguintes competências:

Art. 25. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Ferroviário:

I – publicar os editais, julgar as licitações e as seleções e celebrar os contratos para exploração indireta de ferrovias, permitida sua vinculação com contratos de arrendamento de ativos ou concessão de uso;

.....





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

III – publicar editais, julgar as licitações e celebrar contratos de concessão para construção e exploração de novas ferrovias, com cláusulas de reversão à União dos ativos operacionais edificados e instalados;

.....

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

I – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros;

.....

VI – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros;

.....

Necessário, ainda, alterar a redação dos demais dispositivos da mencionada Lei nº 10.233, de 2001, que conferem à ANTT e à Antaq competência para celebrar contratos e editar atos de outorga de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

.....

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

.....

Art. 34-A. As concessões e as suas prorrogações, a serem outorgadas pela ANTT e pela Antaq para a exploração de infraestrutura, precedidas ou não de obra pública, ou para prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura, poderão ter caráter de exclusividade quanto a seu objeto, nos termos do edital e do contrato, devendo as novas





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

concessões serem precedidas de licitação disciplinada em regulamento próprio, aprovado pela Diretoria da Agência;

.....

Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a:

.....

X – direitos, garantias e obrigações dos usuários, da Agência e do concessionário;

.....

Art. 39. O contrato de permissão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais as relativas a:

.....

VII – direitos, garantias e obrigações dos usuários, da Agência e do permissionário;

.....” (NR)

É preciso, também, revogar os incisos XV e XXVIII e alterar a redação dos incisos V e XXV, todos do art. 27 da mencionada Lei nº 10.233, de 2001, que criou a Antaq e lhe atribuiu as seguintes competências:

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

.....

V – celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, observado o disposto nos art. 13 e 14, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

.....

XV – elaborar editais e instrumentos de convocação e promover os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

ou instalações portuárias, de acordo com as diretrizes do poder concedente, em obediência ao disposto na Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#);

.....
XXV – celebrar atos de outorga de concessão para a exploração da infraestrutura aquaviária, gerindo e fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

.....
XXVIII – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para a exploração de serviços de operação de eclusas ou de outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis situados em corpos de água de domínio da União;

.....
Deve-se, assim, suprimir a competência da Antaq para celebrar esses atos de outorga, remanescendo apenas a competência para geri-los e fiscalizá-los.

Relativamente à Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), imperativo alterar a redação dos incisos V e VI do art. 19 e dos arts. 54, parágrafo único, 83, 91, 93, inciso IX, e 119, que lhe atribuíram as seguintes competências:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

.....
V – editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;

VI – celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

.....
Art. 54.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

Parágrafo único. Para os casos não previstos no *caput*, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

Art. 83. A exploração do serviço no regime público dependerá de prévia outorga, pela Agência, mediante concessão, implicando esta o direito de uso das radiofrequências necessárias, conforme regulamentação.

.....

Art. 93. O contrato de concessão indicará:

.....

IX – os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, da Agência e da concessionária;

.....

Art. 91. A licitação será inexigível quando, mediante processo administrativo conduzido pela Agência, a disputa for considerada inviável ou desnecessária.

.....

Art. 119. A permissão será precedida de procedimento licitatório simplificado, instaurado pela Agência, nos termos por ela regulados, ressalvados os casos de inexigibilidade previstos no art. 91, observado o disposto no art. 92, desta Lei.

.....

Novamente, deve-se suprimir a possibilidade de realização do processo licitatório e de celebração dos contratos de concessão, remanescendo apenas a competência para gerenciá-los e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções.

No que concerne à Anac, os arts. 8º, inciso XXIV, e 11, inciso IV, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, lhe conferiram as seguintes atribuições:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

.....
XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte;
.....

Art. 11. Compete à Diretoria:

.....
IV – conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;
.....

Na linha do Projeto de Lei nº 2.263, de 2023, esses dispositivos devem ser revogados, de forma que a atribuição da agência reguladora não se confunda com a do poder concedente.

Especificamente no caso da Agência Nacional de Transportes Aquáticos (Antaq), a Lei dos Portos (Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013) estabelece distinção entre o poder concedente e a respectiva agência reguladora. De fato, seu art. 16, que define as competências do poder concedente, autoriza este a celebrar os contratos de concessão e de arrendamento, devendo a Antaq, por sua vez, fiscalizá-los em conformidade com o disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 (inciso III).

Remanesce com a Antaq, contudo, a competência para realizar os processos licitatórios prévios aos contratos de concessão e arrendamento (art. 6º, § 2). Esse dispositivo deve, assim, ser revogado, de forma a afastar a competência da Antaq para realizar os processos licitatórios.

Por fim, no caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, a redação original do inciso IV do art. 3º de sua lei de criação (Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996) previa a competência da agência para *celebrar e gerir os contratos de concessão e permissão*. A Lei nº 10.848, de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

15 de março de 2004, contudo, suprimiu a competência da Aneel para celebrar esses contratos – que foi expressamente atribuída ao poder concedente (art. 3º-A, inciso II), de forma que a agência se tornou competente apenas para geri-los.

O art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.427, de 1996, contudo, prevê a competência da Aneel para promover, mediante delegação, com base no plano de outorgas e diretrizes aprovadas pelo poder concedente, os procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos. Em linha com as alterações promovidas nas demais leis específicas, necessário revogar esse dispositivo, de forma que a Aneel não seja responsável pela realização desses procedimentos licitatórios, ainda que mediante delegação do poder concedente.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.263, de 2023, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CI (SUBSTITUTIVO)

Altera as Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 10.233, de 5 de junho de 2001, nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e nº 12.815, de 5 de junho de 2013, para vedar às agências reguladoras a realização das licitações e a celebração de contratos de concessão, permissão e autorização.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 14 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

“**Art. 14.**

Parágrafo único. É vedada a realização de licitação e a celebração de contrato para a concessão, permissão ou autorização de serviço público por agência reguladora.”

Art. 2º A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 19.**

.....

V – editar atos de extinção de direito de exploração do serviço no regime público;

VI – gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;

.....” (NR)

“**Art. 54.**

Parágrafo único. Para os casos não previstos no *caput*, o poder concedente poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.” (NR)

“**Art. 83.** A exploração do serviço no regime público dependerá de prévia outorga, pelo poder concedente, mediante concessão, implicando esta o direito de uso das radiofrequências necessárias, conforme regulamentação.

.....” (NR)

“**Art. 91.** A licitação será inexigível quando a disputa for considerada inviável ou desnecessária.

.....” (NR)

Art. 93.

.....

IX – os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, do poder concedente e da concessionária;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

.....

“**Art. 119.** A permissão será precedida de procedimento licitatório simplificado, nos termos regulados pela Agência, ressalvados os casos de inexigibilidade previstos no art. 91, observado o disposto no art. 92, desta Lei.

.....” (NR)

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

“**Art. 24.** Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

.....

V – editar atos de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

.....” (NR)

“**Art. 27.**

.....

V – gerir os contratos e demais instrumentos administrativos decorrentes dos atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, observado o disposto nos art. 13 e 14;

.....

XV – (revogado)

.....

XXV – gerir e fiscalizar os contratos e demais instrumentos administrativos decorrentes dos atos de outorga de concessão para a exploração da infraestrutura aquaviária;

.....

XXVIII – (revogado)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

.....” (NR)

“**Art. 34-A.** As concessões e as suas prorrogações, precedidas ou não de obra pública, ou para prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura, poderão ter caráter de exclusividade quanto a seu objeto, nos termos do edital e do contrato, devendo as novas concessões serem precedidas de licitação disciplinada em regulamento próprio, aprovado pela Diretoria da Agência;

.....” (NR)

“**Art. 35.**

.....

X – direitos, garantias e obrigações dos usuários, do poder concedente e do concessionário;

.....” (NR)

“**Art. 39.**

.....

VII – direitos, garantias e obrigações dos usuários, do poder concedente e do permissionário;

.....” (NR)

Art. 4º Revogam-se:

I – os arts. 25, incisos I e III, 26, incisos I e VI, e 27, incisos XV e XXVIII, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001;

II – os arts. 8º, inciso XXIV, e 11, inciso IV, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005;

III – o art. 6º, § 2º, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;

IV – o art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias da data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

