



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3453, de 2008, do Senado Federal, que "altera o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para condicionar a celebração de convênios com pessoas jurídicas de direito privado a prévio processo seletivo", e apensados – PL No. 3453/2008.

REQUERIMENTO N° , DE 2019 (Do Sr. Eduardo Costa)

Requer a realização de Audiência Pública para debater a viabilidade e inovações do Marco Regulatório das Parcerias Público-Privadas (PPPs), Concessões Públicas e dos Fundos de Investimentos em Infraestrutura e os impactos na Gestão Pública.

Senhor Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, com fundamento nos arts. 117, VIII e 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e ouvido o plenário desta Comissão Especial, que seja aprovada e realizada a reunião de audiência pública para debater a viabilidade e as inovações do Marco Regulatório das Parcerias Público-Privadas (PPPs), Concessões Públicas e dos Fundos de Investimentos em Infraestrutura Impactos na Gestão Pública, com o objetivo de fundamentar a discussão e o parecer do Projeto de Lei n.º 3.453, de 2008, do Senado Federal, que "altera o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para condicionar a celebração de convênios com pessoas jurídicas de direito privado a prévio processo seletivo", e apensados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Para a referida audiência pública proponho que sejam ouvidas as seguintes entidades:

- 1. Sr. José Salim Mattar** – Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia;
- 2. Sra. Martha Seillier** - Secretária do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI);
- 3. Sr. Márcio Iório Aranha** - Professor Doutor de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UNB);
- 3. Sr. Lucas Rocha Furtado** - Professor Doutor de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UNB);

JUSTIFICAÇÃO

Na atual conjuntura brasileira, marcada pela instabilidade econômica, crise fiscal, desaceleração dos investimentos, altas taxas de juros e custo do capital, endividamento interno e externo elevado, recorrentes quebras de contrato e carrência de arcabouços jurídicos e marcos regulatórios em setores estratégicos, coloca o país em uma situação de déficit de projetos estruturais em áreas como transportes, saneamento e saúde. A falta de investimento em infra-estrutura no país está criando um gargalo estrutural, que poderá resultar na diminuição nas exportações, e em uma retração na economia. O Brasil necessita de investimentos na ordem de 170 810 milhões de reais, para a conclusão de 504 obras em todo o País.

Desta maneira, a redefinição do marco regulatório das Parcerias Público-Privadas (PPPs) é um dos instrumentos fundamentais para promover a aceleração dos investimentos que serão revertidos em benefício para aos cidadãos. Como meio de viabilizar parte desse investimento é apontado a Parceria Público-Privada, onde há um compartilhamento de riscos entre



CÂMARA DOS DEPUTADOS

entidades públicas e privadas, para a realização de obras e serviços públicos, mediante financiamento do setor privado.

E nesse sentido, cumpre ao Parlamento aperfeiçoar a legislação referente às PPP's, concessões e fundos de investimentos em infraestrutura, objeto desta Comissão Especial. Essas que foram implementadas no Brasil, em âmbito nacional, através da Lei Federal nº 11.079, de 2004¹, criando uma "espécie nova", no Brasil, de concessão de serviço ou obra pública (CARVALHO FILHO, 2006, p. 345; MELLO, 2007, p. 745). O desenvolvimento dessa legislação, sem dúvida, é continuidade de uma agenda positiva para a retomada do crescimento econômico e de geração de empregos que o País tanto anseia.

A lei veio instituir normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, ainda, aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º c/c parágrafo único).

Embora o instituto das Parcerias Público-Privadas tenha sido aprovado recentemente pelo Congresso Nacional, sobre ele recaem expectativas positivas, visto que se espera com o seu uso a diminuição dos gargalos estruturais existentes atualmente no nosso País. O Governo Federal deve incentivar o seu uso, bem como criar instrumentos para a fiscalização dos seus contratos.

No que concerne a novel e discutida forma de parceria público-privada, tem-se que a tentativa de sua implementação no Brasil se deu há mais de vinte anos das primeiras experiências inglesas, sendo oportuno registrar

¹ Publicado no Diário Oficial da União, no dia 31, de dezembro, de 2004. Referente a provação do Projeto de Lei nº 2.546/03, do Poder Executivo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

que o cenário nacional, em que se busca a realização de tais parcerias, tem se mostrado bem mais favorável, que outrora, à administração pública, isso porque com a onda de privatizações, e do advento da Lei Complementar nº 101/2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estancou-se, ainda que timidamente, a sangria dos cofres públicos, medidas que somadas aos sucessivos recordes de arrecadação tributária, têm levado a redução do déficit público, em razão do que somos levados a indagar se realmente é o momento de se firmar as comentadas parcerias, duvidando-se, outrossim, ao do Prof. Carvalho Filho (2006, p. 346), se as reportadas parcerias serão ou não frutíferas aqui no Brasil, e nesse ponto ficaremos refém do tempo e das circunstâncias futuras.

Sem retirar o mérito das parcerias público-privadas, o que, aliás, restou consagrado em países europeus, temos que, antes de tudo, deveremos moralizar as nossas instituições, de forma a acabar – definitivamente - com os públicos e notórios saques que os cofres públicos vêm sofrendo ao longo de toda sua história, pois, como é sabido, a inoperância da administração pública está intrinsecamente associada à falta de recursos, os quais se não fossem desviados e literalmente furtados do erário, certamente seria suficiente para reduzir substancialmente ou até mesmo eliminar os deficits com a saúde, educação, moradia, habitação, segurança, estradas, portos, aeroportos, dentre outros.

A quem se habilite a checar numericamente tal assertiva, sugerimos que basta somar as cifras que sabidamente foram desviadas dos cofres públicos e confrontar o resultado do somatório com as estimativas de gastos estimados para a realização das obras de infraestrutura básica de que necessita a nação. Ainda acerca dos saques aos cofres públicos, causando complicações na execução do orçamento público com déficits, é lamentável que, infelizmente, tais fatos tenham se repetido a cada novo dia. Para se confirmar isso basta acompanhar os noticiários para ver que novos e inacreditáveis escândalos surgem um atrás do outro, cujas investidas são cada vez mais audaciosas e sofisticadas, e, o que é pior, têm contado com o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

envolvimento de pessoas ligadas as mais diversas instituições, como se o país estivesse acometido de um grave câncer em fase de metástase, onde só com o milagre da purificação das nossas instituições a cura se operará.

Porém, é importante vislumbrarmos, que os mecanismos de contratação através das parcerias público-privadas, se levados a sério, como fora em outros países, pode colaborar com o avanço do País. E para evitar que por outro “o tiro saia pela culatra”, ou seja, que tais mecanismos venham a ser, tendenciosamente, mal conduzidos, dando margens a superfaturamentos e favorecimentos em detrimento dos cofres públicos, o que não nos causaria nenhuma estranheza, pois, infelizmente, fatos dessa natureza têm se repetido com grande frequência no âmbito da administração pública pátria, é necessário que aprimoremos a legislação atual. Entregando uma maior segurança jurídica, menos burocracia e maior consistência aos contratos, solucionando os problemas de insegurança causados pela ausência de um desenvolvimento da legislação.

Ademias, é oportuno ressaltar, no entanto, que a lei nº 11.079/04 não é pioneira na matéria. Registre-se que, mesmo antes de sua edição, alguns Estados federados a ela se adiantaram, editando seus diplomas próprios, como ocorreu por exemplo com os Estados de Minas Gerais (Lei nº 14.868/03, de 16/12/03), Santa Catarina (Lei nº 12.930/04 de 04/02/04), Goiás (Lei nº 14.910/04 de 11/08/04) e São Paulo (Lei nº 11.688/04, de 19/05/04), normas essas que deverão se adequar aos ditames da Lei Federal no que concerne aos seus aspectos conflitantes ou omissivos (GIFONI, ROSE, MATEUS, 2005, p. 16).

E com as experiências já obtidas no país, além do estudo em constante desenvolvimento é possível citar que as principais vantagens encontradas na adoção do modelo de PPP em investimentos de infraestrutura são: a) compartilhamento de riscos entre a administração pública e o setor privado; b) eficiência, aperfeiçoamento e qualidade na prestação do serviço público, tendo em vista o emprego das competências do setor privado e a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

vinculação da sua remuneração ao seu respectivo desempenho; c) redução de custos e prazos na feitura dos projetos, devido à ausência de descontinuidades; d) possibilidade de um investimento contínuo do entre privado durante todo o contrato; e) flexibilidade do contrato, uma vez que o contrato assume não somente obrigações de meio como também de resultado e dispõe de certa liberdade para a execução do serviço; f) prazo limite de execução superior ao fixado na legislação atual, permitindo o desenvolvimento de projetos de infraestrutura de grande porte; g) captação de ativos e investimentos nacionais e estrangeiros; h) geração de emprego e renda.

Embora possua as mais diversas vantagens em sua adoção, sem um bom planejamento e sem mecanismos formais de controle, as PPPs podem oferecer riscos, como: choque de interesses entre o setor privado envolvidos nas PPP e a sociedade destinatária dos serviços e atividades; planejamento inadequado dos arranjos; risco acentuado de aumento do endividamento público; excesso de projetos; gestão de projetos ineficientes; atrasos e aumentos de custos; degradação prematura dos ativos; custos elevados de operação e manutenção.

O Brasil deve se espelhar em casos de sucesso de modelos PPP, como da Inglaterra (primeiro e melhor exemplo de sua adoção), procurando vencer os principais desafios para a sua implementação como: austeridade fiscal; estrutura legal; garantias reais; governança, transparência e clareza de regras; planejamento de longo prazo. Faz-se necessário identificar projetos realmente ajustados as PPP, garantindo segurança ao particular e atendimento ao interesse público: não devendo o Poder Público abrir mão de arranjos tradicionais para execução de obras de infraestrutura, como concessões puras. A Parceria Público-Privada somente se legitimará a medida que os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispostos na Constituição Federal, puderem ser mais bem atingidos por seu intermédio.

Ademais, espera-se que o presente e brevíssimo estudo sirva de estímulo a novas reflexões, visando com isso o afloramento do melhor juízo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

acerca da solução das polêmicas aqui reportadas, de sorte que a situação seja, definitivamente, pacificada, seja pela pelo advento de novas normas pertinentes e consentâneas ao caso, seja pela manifestação – em definitivo - de nossa Corte Suprema sobre a matéria.

E que com o disposto aqui, buscou-se demonstrar a importância do estudo dos principais pontos polêmicos (PPP's) da Lei nº 11.079/2004, a qual instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP's) no âmbito da administração pública, cujas polêmicas impressionam não só pela quantidade, mas, principalmente, pelo intensidade das controvérsias, fato que, não obstante nossa dúvida acerca da conveniência e oportunidade das comentadas PPP's, a nosso ver, e lamentavelmente, provoca incerteza e insegurança jurídica, e que certamente desaguará no Judiciário, situação que tende a comprometer as tão almejadas metas de desenvolvimentos lançadas pelo Governo Federal através do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - 2007-2010, em cujas premissas para superar os gargalos e expandir o investimento em infraestrutura no País, incluíse, a desejada e inevitável implementação de parcerias entre o setor público e o investidor privado, notadamente agora em decorrência da perda de arrecadação de cerca de R\$ 40 bilhões em decorrência da queda da CPMF.

Contudo, saliento que ainda é necessário debater sobre diversos pontos das PPP's, como é o caso da (a) vinculação de receitas, (b) instituição de fundos especiais, (c) criação de empresa estatal garantidora; (d) mecanismos de resolução de disputas, inclusive arbitragem, e (e) assunção – por financiador – do controle da sociedade de propósito específicos.

Para aprofundar as discussões em relação ao tema, proponho a realização de uma audiência pública, para que a Casa possa debater sobre o tema com especialistas na área. Com essas discussões, tenho certeza que estaremos desenvolvendo uma solução para os problemas estruturais do país e um importante aperfeiçoamento no marco legal do setor, a partir das visões e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

experiências das mais variadas. Diante do exposto, solicitamos o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Requerimento.

Sala das Comissões, em de agosto de 2019.

Deputado EDUARDO COSTA
PTB/PA