COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 2.546, DE 2003

PROJETO DE LEI Nº 2.546, DE 2003

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Paulo Bernardo

I - RELATÓRIO

A proposição sob parecer, desenvolvida com a participação de inúmeras áreas do Poder Executivo Federal, pretende introduzir no direito pátrio modalidade de contrato administrativo identificada como “parceria público-privada”, expressão substituída em algumas passagens do presente texto pela sigla PPP. O instrumento se destina à captação de recursos privados para o desenvolvimento de atividades em relação às quais se revele insuficiente a atuação isolada do Estado. Segundo os autores da Exposição de Motivos anexada ao projeto, a iniciativa representa, na realidade brasileira, “uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado”.

Para cumprimento de suas finalidades, a proposição, que pretende definir apenas normas gerais para o novo instrumento, inicia-se pela delimitação do âmbito de aplicação do mecanismo (art. 1º). Prossegue conceituando-o e enumerando os princípios a que se subordina (art. 2º).

Em seqüência, o projeto demarca o campo de atividades da Administração Pública potencialmente submetido à PPP (art. 3º, *caput*), alertando para o fato de que as hipóteses previstas podem ser aplicadas em conjunto ou isoladamente (art. 3º, § 1º). No § 2º do mesmo art. 3º, autoriza-se a administração a subsidiar, total ou parcialmente, “nas concessões e permissões de serviços públicos”, o valor das tarifas a serem cobradas dos respectivos usuários. Pelo § 3º desse art. 3º, assegura-se à administração, ao término do contrato, “a propriedade do bem móvel ou imóvel” abrangido pelo objeto da parceria.

O art. 4º da proposta se ocupa em definir as cláusulas obrigatórias dos contratos de PPP, ao passo que o art. 5º estabelece a forma de remuneração desses contratos, determinando sua precedência em relação às demais obrigações contratuais contraídas pela Administração Pública. Os arts. 6º a 9º autorizam a concessão de garantia por parte da Administração Pública para assegurar o “cumprimento de obrigações assumidas pelo parceiro privado em decorrência de contratos de parceria público-privada” (art. 6º) e “das obrigações assumidas pela administração pública” (art. 9º).

Os arts. 10 a 12 disciplinam o procedimento licitatório voltado à escolha do parceiro privado. No art. 13, define-se, no âmbito da União (embora não se afirme esse limite), o órgão que coordenará a celebração de contratos de parceria, ao qual compete, nos termos do dispositivo, “fixar procedimentos para contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública e definir as atividades, obras ou serviços considerados prioritários para ser excetuados sob o regime de parceria”. O art. 14 prevê requisitos para abertura do procedimento licitatório de que cuidam os arts. 10 a 12.

O art. 15 do projeto afirma que compete ao Conselho Monetário Nacional estabelecer as condições para realização das operações de crédito que precedem a celebração de contratos de PPP. No art. 16, o texto alude à competência do órgão central de contabilidade da União para editar as “normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada”. Fechando o conteúdo normativo da proposição, o art. 17 define a aplicação subsidiária das Leis nºs 8.666, de 1993, 8.987, de 1995, e 9.074, também de 1995, aos contratos de PPP.

Para instruir o presente parecer, a Comissão Especial encarregada da matéria ouviu em audiência pública:

a) o Secretário Fernando Haddad, responsável pela formatação do projeto, que prestou ao colegiado valiosos esclarecimentos acerca de seu conteúdo;

b) algumas autoridades indicadas por unidades da federação onde já se encontra em avançado estágio a discussão acerca dos contratos de PPP, destacando-se os Estados de Minas Gerais, cuja Assembléia Legislativa já aprovou lei disciplinando o assunto, e São Paulo, em que o Governador encaminhou ao Poder Legislativo projeto de lei voltado a essa finalidade;

c) o consultor econômico Raul Velloso, que demonstrou ceticismo acerca da proposta, incapaz, em sua opinião, de contornar as dificuldades econômicas enfrentadas pela Administração Pública em nosso país;

d) representantes da Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (ABDIB), onde se situam os prováveis futuros parceiros da Administração Pública, que apresentaram ao colegiado as preocupações do setor quanto a questões envolvidas no encaminhamento da matéria e ofereceram algumas sugestões para aperfeiçoamento do projeto, algumas delas acatadas no substitutivo oferecido pela relatoria à matéria;

e) os presidentes dos principais fundos de pensão atuantes em solo brasileiro, ramo da economia nacional de onde certamente provirá grande parte dos recursos financiadores dos contratos de PPP.

A relatoria deve agradecer aos nobres Pares as valiosas colaborações que Suas Excelências prestaram ao presente trabalho, por meio de sugestões informais endereçadas à secretaria deste colegiado, que se agregaram a manifestações verbais encaminhadas à relatoria, sendo umas e outras devidamente consideradas na elaboração do presente parecer, cujo conteúdo sem dúvida restou bastante enriquecido por esse diálogo. Do mesmo modo, registra-se o competente trabalho desenvolvido pela Consultoria Legislativa desta Casa e o prestimoso apoio que me foi deferido pela área técnica dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

Refutem-se, por sinal, alegações que chegaram a ser divulgadas na grande imprensa, segundo as quais haveria intenções escusas na apresentação do projeto e no seu encaminhamento. Nada corresponde menos à verdade e não se poderia encerrar o presente tópico sem fazer a pública e enfática defesa de todos quantos contribuíram para a elaboração e aperfeiçoamento do texto sob análise, profissionais cuja seriedade não deveria

ter sido colocada sob suspeita baseada em abordagens que desconhecem a realidade do Congresso Nacional e os personagens que nele e sobre ele atuam.

As imperfeições de texto, que efetivamente havia, felizmente puderam ser corrigidas e de forma nenhuma sua existência pode desmerecer uma iniciativa meritória como a de que aqui se cuida. De toda forma, há que se agradecer o cuidado dos que se preocuparam com o assunto, até porque a discussão serviu como eficiente mola propulsora das alterações incluídas no texto apresentado pela relatoria, de valor afinal reconhecido pelos nossos principais órgãos de imprensa.

Foi apenso à proposição o Projeto de Lei nº 2.547, de 2003, de autoria do nobre Deputado Antonio Carlos Mendes Thames, que reproduz alguns comandos do texto principal, mas não oferece à apreciação do Plenário a gama de elementos contida no texto encaminhado à apreciação desta Casa pelo Poder Executivo.

Feitas estas considerações, que situam em seus devidos termos a origem das modificações efetuadas no projeto pela relatoria e contexto em que se insere a tramitação do projeto, passa-se ao exame de admissibilidade e de mérito da matéria, procedendo-se à abordagem do segundo pela justificativa das alterações promovidas no substitutivo incluído em anexo.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, cumpre à relatoria manifestar-se acerca da admissibilidade da proposta. Nesse particular, não se vê óbice à tramitação da matéria. Os pequenos desajustes em relação à juridicidade de alguns aspectos, em especial na subordinação do diploma à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF) e às normas de direito financeiro, foram sanados pelo substitutivo oferecido pela relatoria e não representam obstáculo à apreciação do projeto pela Comissão Especial e pelo douto Plenário da Casa.

Quanto ao mérito, foram promovidos, de início, aperfeiçoamentos no conceito do contrato de parceria público-privada, de que resultou novo texto para o enunciado do art. 2º da proposta. Para tanto, a expressão “acordo firmado”, própria de acordos entre particulares, foi substituída por “ajuste celebrado”, mais adequada ao campo do direito administrativo. No mesmo texto, o substitutivo impõe, como condição para a caracterização do

contrato de PPP, que haja investimento por parte do parceiro privado, de forma a atender mais apropriadamente os objetivos da nova lei.

Restou suprimido o inciso II desse art. 2º. Em primeiro plano, por se reputar inadequado que a lei determine o respeito a direitos, cuidado que poderia levar à suposição de que a violação a eles seria admitida, na falta de um comando com esse teor. Como segundo argumento, por se entender que os usuários de serviços públicos, objeto de preocupação da proposta, estão bem protegidos na Lei de Concessões e Permissões, modalidades sob as quais, por força de norma constitucional (CF, art. 175) obrigatoriamente serão celebrados os contratos de PPP cujo objeto seja a prestação de serviços públicos.

Na lei que disciplina a descentralização de serviços públicos, são previstos os direitos dos usuários de serviços públicos, tratados não como indivíduos, como se depreende do inciso suprimido, mas como integrantes de uma coletividade. É inadequado, como princípio, a imposição de obediência aos “interesses” dos usuários, que podem até mesmo conflitar entre si, pois pessoas distintas possuem diferentes expectativas a esse respeito. É melhor que se estabeleçam e se façam respeitar os direitos da coletividade de usuários, tal como se procede na lei de concessões, do que permitir a introdução de comando que tornaria confusa a aplicação da nova lei.

Quanto aos interesses dos parceiros privados, não podem eles determinar o conteúdo dos contratos e sua execução. A natureza da relação entre o parceiro e a Administração Pública, subordinada a um contrato sujeito a regime próprio, com todas as características que norteiam sua espécie, não permite que o Estado se curve aos interesses de seu parceiro; determina o contrário, preservando-se, obviamente, as garantias asseguradas ao particular em situações de conflito. Nada obstante, a proposta disponibiliza ao parceiro privado, como oportunamente se verificará, as garantias necessárias ao cumprimento das obrigações que lhe serão devidas pela Administração Pública em razão do objeto do contrato.

No art. 3º da proposta, promoveu-se o deslocamento de dispositivos que ali se encontravam inadequadamente situados. O § 2º foi remetido ao art. 5º, onde foi incluído como § 2º, visto que trata da remuneração dos contratos, e não de seu objeto. O § 3º desse art. 3º foi igualmente transportado, passando a constituir § 2º do art. 4º, tendo em vista que estabelece regra atinente ao contrato, sem se reportar ao seu objeto, aplicando-se o

comando mesmo que a parceria não envolva apenas a execução da obra, mas também sua exploração por meio de tarifa a ser cobrada dos usuários. Nesse dispositivo, promoveu-se importante retificação na redação original, para esclarecer que o aposto incluído no final do dispositivo, “salvo disposição contratual em contrário”, refere-se ao destino dos bens incluídos na execução do objeto, e não à assertiva de que a reversão independe de indenização.

Em relação ao art. 4º, foi acrescentado comando que obriga a identificação dos que responderão pela gestão e fiscalização do contrato, no intuito de facilitar o controle social sobre sua execução. Deslocou-se para o dispositivo, como cláusula indispensável à validade do ajuste, regra antes inserida no art. 5º do futuro diploma, ali situada como prerrogativa da Administração Pública, decisão que a relatoria reputa imprópria, visto que a fixação de termo mais prolongado para realização do objeto, uma das características do contrato de PPP, não convive com a inexistência de regras voltadas à atualização monetária. Nesse último aspecto, suprimiu-se a obrigatoriedade da adoção de fórmulas paramétricas, no intuito de permitir que a Administração resolva o assunto de forma ajustada às necessidades de cada caso concreto.

Ainda no art. 4º, a proposta elaborada pela relatoria esclarece com maior precisão uma condição mencionada de forma não suficientemente detalhada no texto original, assegurando que o contrato definirá com exatidão as conseqüências de seu termo antes do prazo previsto no ajuste. Na primeira das garantias oferecidas aos financiadores de projetos de PPP, o § 1º aduzido ao art. 4º permite que lhe sejam diretamente vertidas as indenizações previstas na hipótese.

No art. 5º da proposição, o substitutivo promove uma pequena alteração de redação no inciso I, vez que a Administração paga suas obrigações por ordem bancária e não em dinheiro, e uma importante alteração no § 3º do dispositivo, renumerado para art. 8º, com o intuito de adequá-lo ao ordenamento jurídico posto, na medida em que se evita a abordagem de assuntos da competência de outro nível de legislação. A disciplina da execução orçamentária é matéria atinente à já mencionada LRF, que, como lei complementar, não pode ser afetada pela legislação sob análise. A redação proposta cumpre o objetivo do texto original sem invadir conteúdo normativo que não foi permitido ao legislador ordinário pelo direito posto.

Há que se enfatizar que a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, assegurada pelo fecho do texto original atribuído ao comando, leva a que se confundam searas distintas. O art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 não trata da atribuição de prioridade maior ou menor a um ou a outro contrato; disciplina o contingenciamento de recursos orçamentários, assunto que não se mistura com o que se disciplina no parágrafo sob enfoque. A menção à norma, contudo, foi mantida pela relatoria, apenas para que não se cogitasse afastar sua aplicação em razão de ter sido extirpada do texto legal.

São feitas ressalvas em relação à prioridade concedida aos novos contratos, no intuito de amenizar a aplicação da garantia. Na opinião da relatoria, devem ser respeitados os contratos de fornecimento de pessoal e os firmados no âmbito do SUS para aquisição de insumos médico-hospitalares, realizados, por não se enquadrarem no campo de abrangência dos contratos de PPP explicitado pelo art. 3º do projeto, em regime distinto da parceria. Orientação contrária à adotada no substitutivo poderia pôr em risco o pagamento de verbas alimentícias ou arriscar a continuidade dos serviços de saúde, absolutamente essenciais à população. Em todas as áreas e qualquer que seja o objeto, impede-se, por razões óbvias, a precedência dos contratos de PPP em relação às situações de emergência ou que envolvam risco à vida, preservando-se, de igual modo, as transferências que entre si efetuam os entes federados, conforme já estabelecia o texto original.

A leitura do art. 6º do substitutivo é fundamental para uma correta compreensão das mudanças introduzidas no texto do projeto pela relatoria. Afasta-se a perspectiva, contida no texto encaminhado pelo Executivo, de ver a Administração Pública avaliar financiamentos privados. A redação primitiva do art. 6º restou substituída por outra em que se afasta essa possibilidade, conduzindo-se o texto à priorização do parceiro privado, sendo atendidos os interesses do financiador de modo reflexo, isto é, pela certeza de que a Administração Pública cumprirá suas obrigações junto ao parceiro privado e desse modo possibilitará o adimplemento do empréstimo por ele levantado.

Com esse intuito, agregam-se na seção a que pertence o capítulo os mecanismos pelos quais se espera obter tal resultado, instrumentos esses que, como alerta o art. 6º do substitutivo, não esgotam a matéria. Outras medidas de reforço à seriedade dos contratos de parceria, desde que permitidos pela legislação, poderão ser adicionados ao ajuste, de modo a tornar ainda mais confiável a posição do Poder Público na relação contratual.

Sob essas condicionantes, o art. 7º do substitutivo, correspondente ao 8º do texto original, alude à possibilidade de se vincularem ao cumprimento das obrigações contraídas pela administração pública receitas públicas e a utilização de recursos alocados a fundos especiais, previstos em leis específicas. No mesmo propósito, atuam os arts. 8º e 9º do texto oferecido pela relatoria, o primeiro já comentado em outra oportunidade e o segundo quase integralmente aproveitado do texto original, com mudanças meramente pontuais, adiante comentadas.

Em relação ao *caput* do dispositivo, sustenta-se a tese de que é necessária a explicitação de que as instituições financeiras que poderão criar fundos fiduciários de incentivo às parcerias público-privadas deverão ser públicas, uma vez que os recursos que integralizarão esses fundos serão, exclusivamente, aportados pelos entes da federação ou por pessoas jurídicas sob seu controle. Sendo públicos os recursos, é desejável que também pertençam ao âmbito da Administração Pública as instituições que irão administrá-los. No que tange ao inciso III do § 1º desse art. 9º, efetuou-se alusão expressa ao fato de que, uma vez integrados aos fundos fiduciários, os bens públicos móveis e imóveis poderão ser alienados, autorização que se encontrava implícita na redação encaminhada ao crivo da Câmara dos Deputados.

O substitutivo disciplina o destino dos saldos remanescentes do fundo após o término do contrato, permitindo, conforme o caso, que sejam redirecionados a outros ajustes ou retornem ao patrimônio do ente que os integralizou. A medida otimiza a aplicação dos recursos públicos integrados ao fundo e racionaliza o aparato exigido da Administração Pública para gerenciá-los.

O último artigo da seção, numerado como 10, corresponde, em parte, ao art. 7º do texto original e serve para estender aos financiadores as garantias que a Administração Pública assegura ao cumprimento de suas obrigações contratuais. À semelhança do texto original, o substitutivo introduz regra segundo a qual os contratos de parceria podem admitir o uso do ajuste para garantir a operação de crédito da qual resultam os recursos a serem empregados na execução do objeto. Assim, não é a Administração que garante o pagamento da dívida, mas suas obrigações, que de qualquer sorte deveriam mesmo ser cumpridas ainda que não se vinculassem a projetos de parceria público-privada.

Com relação aos artigos que integram o capítulo da licitação e pretendem flexibilizar os procedimentos licitatórios da modalidade

concorrência, para facilitar a montagem das parcerias público-privadas, nada obstante o assentimento da relatoria com as linhas gerais apresentadas, revelou-se necessária a promoção de algumas modificações, inclusive quanto à ordenação dos arts. 11 (13) e 12 (14), em virtude do remanejamento do art. 14 (12) das disposições gerais, para o seu aperfeiçoamento.

No art. 10, renumerado para 11 pelo substitutivo, acatou-se, com o fim de dar mais transparência ao processo, sugestão oferecida pelos nobres Pares no sentido de se facultar consulta pública. Esse procedimento será iniciado com antecedência mínima de 30 dias da publicação do edital da licitação e informará sobre as justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado, abrindo-se prazo para oferecimento de sugestões por qualquer interessado, que se encerrará com um intervalo mínimo de sete dias em relação à data de publicação do edital, tempo apto a que se promovam os ajustes resultantes das opiniões encaminhadas.

No mesmo artigo, o substitutivo torna obrigatório, como condição para celebração do contrato, que o licitante vencedor constitua sociedade de propósito específico para implantar ou gerir o objeto licitado, de forma a oferecer uma maior garantia à Administração e à sociedade de que os parceiros privados não venham a misturar outros interesses de seu ramo de atuação com aqueles pertinentes exclusivamente ao objeto da PPP. Ainda neste artigo, a relatoria sustenta que, sempre que possível, as propostas deverão explicitar a taxa percentual projetada de retorno financeiro sobre o capital investido, no intuito de possibilitar um acompanhamento mais adequado do equilíbrio contratual ao longo da sua execução.

Sobre o art. 11 da proposta alternativa, ainda cumpre assinalar a retirada de duas alíneas contidas no texto original, relativas ao conteúdo do edital das licitações, para evitar que interpretações equivocadas viessem a adotar como exaustivo o rol incluído no inciso III do *caput*. Optou-se por preservar nessa série de dispositivos apenas aqueles cuja aplicabilidade poderia suscitar dúvidas em caso contrário, visto que pelo menos aparentemente se confrontam com normas já vigentes no direito pátrio.

Quanto ao art. 14, incluído anteriormente no capítulo das disposições gerais, optou-se pelo seu remanejamento, transformando-o em art. 12, vez que ele disciplina as regras que condicionam a abertura do processo licitatório e se encaixam mais adequadamente antes do arcabouço normativo aplicável aos procedimentos licitatórios, propriamente ditos. Foi suprimido o inciso

IV do dispositivo, em razão de ser mais conveniente explicitar o seu conteúdo no artigo ao qual fazia menção, reordenado de 13 para 15, que trata da instituição do órgão gestor dos projetos de PPP no âmbito da União. O texto dos incisos II e III restou alterado em favor de maior clareza na definição dos montantes que se sujeitam às restrições contidas no dispositivo. Com o mesmo fim de facilitar o entendimento do texto, a relatoria entendeu proceder algumas modificações na redação dos parágrafos 1º, 2º e 3º, renumerando o 3º (4º) e introduzindo um novo parágrafo, para tratar de modo mais adequado os conceitos de despesa e de dívida, no âmbito dos contratos de PPP.

No art. 11, reordenado para 13, o texto foi modificado no intuito de tornar claro que as pontuações técnicas das propostas apresentadas não serão modificadas após as adequações solicitadas pela Administração, o que preserva a isonomia do certame e evita que se descaracterize o investimento técnico inicial dos participantes, já que o que se pretende com a solicitação das adequações é unicamente atingir de forma mais eficiente o interesse público. De modo semelhante, com o propósito de privilegiar aqueles licitantes que procuraram, já no início, oferecer as propostas mais atraentes para a Administração, reputa-se conveniente, quando da apresentação de novas propostas econômicas, que estas sejam efetuadas na ordem inversa da primeira classificação, de maneira a possibilitar ao autor da melhor proposta inicial oferecer o último lance.

No art. 14 (12 no texto primitivo), foi introduzido comando para permitir a adequada combinação entre os critérios de julgamento previstos no texto original. Obriga-se a que sempre sejam levados em conta os fatores econômicos envolvidos, mas se admite que seja esse fator combinado com o teor da proposta técnica, de modo a que prevaleça, quando essa opção for conveniente, não o menor resultado econômico ou a melhor proposta técnica, mas a melhor conjugação desses fatores, favorecendo uma definição mais apropriada, principalmente nos projetos de maior complexidade, da ponderabilidade dos critérios a serem utilizados. A relatoria entendeu, ainda, suprimir, no mesmo artigo, o § 2º, por considerar de difícil demonstração e aquilatação a dita responsabilidade social dos licitantes.

No que concerne ao capítulo das disposições gerais, artigos 13 a 16, alterados para 15 a 17, procedeu-se a modificação na redação do *caput* do art. 13 (15), para abrigar, de maneira mais apropriada, o conteúdo do inciso IV do art. 14, reordenado aqui para art. 12, bem como adicionou-se a este artigo cinco parágrafos com o fim de delimitar a composição e as formas de

assessoramento ao desempenho das funções do órgão gestor, a responsabilidade dos ministérios pela fiscalização e acompanhamento dos contratos de PPP, a obrigatoriedade e a periodicidade de apresentação de relatórios sobre o acompanhamento e o desempenho desses contratos ao órgão gestor e ao Congresso, respectivamente. Quanto aos arts. 15 (16) e 16 (17), procedeu-se apenas a pequenas modificações de redação, de forma a deixar inequívoco que não se está adentrando, neste projeto de lei, em esfera privativa do direito financeiro, mas apenas identificando, dentro das atribuições legais existentes, os órgãos encarregados da fixação das diretrizes para concessão de crédito por instituições financeiras nacionais no âmbito da parcerias público-privadas e do estabelecimento das normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis a esses contratos.

Com relação ao capítulo das disposições finais, a relatoria entendeu renumerar o art. 18 (19) e introduzir um novo artigo (18), que adiciona o § 4º ao art. 6º da Lei nº 8.987/95, com o intuito de garantir que, no caso de penhora de bens privados indispensáveis ao serviço público, a continuidade desses serviços e as condições iniciais do contrato não possam ser afetadas.

Do exposto, vota-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.546, de 2003, do Poder Executivo, na forma do substitutivo em anexo, e pela rejeição do projeto apenso.

Sala da Comissão, em   de   de 200 .

Deputado Paulo Bernardo
Relator

PROJETO DE LEI Nº 2.546, DE 2003

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da Administração Pública.

O Congresso Nacional decreta:

Capítulo I

DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da administração 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.

Capítulo II

DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Seção I

Conceito e Princípios

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se contrato de parceria público-privada o ajuste celebrado entre a Administração Pública e

entidades privadas, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que haja investimento pelo parceiro privado, que responderá pelo respectivo financiamento e pela execução do objeto, observadas as seguintes diretrizes:

I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia;

III - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

IV - transparência dos procedimentos e das decisões;

V - repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos parceiros em gerenciá-los;

VI - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projeto de parceria.

Parágrafo único. É assegurada a qualquer interessado a apresentação à Administração Pública de proposta de contrato de parceria público-privada nos termos da legislação vigente.

Seção II

Do Objeto

Art. 3º Pode ser objeto de parceria público-privada:

I - a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública;

II - o desempenho de atividade de competência da Administração Pública, precedido ou não da execução de obra pública;

III - a execução de obra para a Administração Pública;

IV - a execução de obra para sua alienação, locação ou arrendamento à Administração Pública.

Parágrafo único. As modalidades contratuais previstas nesta Lei, bem como as demais modalidades de contratos previstas na legislação em vigor, poderão ser utilizadas individual, conjunta ou concomitantemente em um mesmo projeto de parceria público-privada, podendo submeter-se a um ou mais processos de licitação.

Seção III

Das Regras Específicas

Art. 4º São cláusulas necessárias dos contratos de parceria público-privada:

I - prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos realizados, limitado a trinta e cinco anos;

II - as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado para a hipótese de inadimplemento das obrigações contratuais;

III - as hipóteses de extinção antes do advento do prazo contratual e os critérios para o cálculo, prazo e demais condições de pagamento das indenizações devidas;

IV - o compartilhamento com a Administração Pública, nos termos previstos no contrato, dos ganhos econômicos decorrentes da alteração das condições de financiamento;

V – a identificação dos gestores responsáveis pela execução do contrato, no que tange ao parceiro privado, e pela fiscalização da conformidade com os termos do ajuste, relativamente ao ente público signatário do contrato;

VI – a forma e a periodicidade de atualização dos valores envolvidos no contrato.

§ 1º As indenizações de que trata o inciso III poderão ser pagas à entidade financiadora do projeto de parceria.

§ 2º Nas hipóteses de execução de obra, ao término do contrato de parceria público-privada, a propriedade do bem móvel ou imóvel, salvo disposição contratual em contrário, caberá à Administração Pública, independentemente de indenização.

Seção IV

Da remuneração

Art. 5º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

- I – ordem bancária;
- II - cessão de créditos não tributários;
- III - outorga de direitos em face da Administração Pública;
- IV - outorga de direitos sobre bens públicos;
- V - outros meios admitidos em lei.

§ 1º Os contratos previstos nesta Lei poderão prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho na execução do contrato, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade previamente definidos.

§ 2º Nas concessões e permissões de serviço público, a Administração Pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração.

§ 3º Não se aplica à licitação destinada à contratação de que trata esta Lei o disposto na alínea “a” do inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção V

Das garantias

Art. 6º As obrigações financeiras contraídas pela Administração Pública junto ao parceiro privado relativas ao objeto do contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas na forma desta seção, sem prejuízo de outros mecanismos admitidos pela legislação.

Art. 7º Para o cumprimento das obrigações mencionadas no art. 6º, será admitida a vinculação de receitas e a instituição ou utilização de fundos especiais, desde que previstos em lei específica.

Art. 8º O cumprimento das obrigações de que trata o art. 6º terá precedência em relação ao cumprimento das demais obrigações contratuais contraídas pela Administração Pública, excluídas aquelas relativas a contratos de fornecimento de pessoal ou celebrados no âmbito do sistema único de saúde para aquisição de insumos médico-hospitalares, as decorrentes de situações emergenciais ou que representem risco à vida e as existentes entre entes públicos, observado o disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 9º Para concessão de garantia ao cumprimento das obrigações a que se refere o art. 6º, fica a União autorizada a integralizar recursos, na forma que dispuser ato do Poder Executivo, em fundos fiduciários de incentivo às parcerias público-privadas criados por instituições financeiras públicas.

§ 1º A integralização a que se refere o *caput* poderá ser realizada com os seguintes recursos públicos:

I - dotações consignadas no orçamento e créditos adicionais;

II - transferência de ativos não financeiros;

III - transferência de bens móveis e imóveis, que poderão ser alienados na forma da legislação pertinente.

§ 2º A integralização de recurso em fundo fiduciário mediante a transferência de ações de companhias estatais ou controladas pela Administração Pública, nos termos do inciso II do § 1º, não poderá acarretar a perda do controle acionário pela União.

§ 3º Os saldos remanescentes dos fundos fiduciários, ao término dos contratos de parceria público-privada, serão reutilizados em outros projetos, na forma deste artigo, ou, sucessivamente, revertidos ao patrimônio do ente que integralizou os respectivos recursos.

§ 4º Estados, Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante lei específica, autorizar a integralização de fundos fiduciários com as características referidas neste artigo.

Art. 10. O contrato de parceria público-privada poderá admitir, em favor da entidade financiadora do projeto de parceria:

I – emissão dos empenhos relativos às obrigações de que trata o art. 6º diretamente em seu nome;

II - legitimidade para receber pagamentos efetuados por intermédio dos fundos previstos no art. 9º.

Capítulo III

DA LICITAÇÃO

Art. 11. A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação na modalidade de concorrência, observado o seguinte:

I - o edital indicará expressamente a submissão da licitação e do contrato às normas desta Lei;

II - a concorrência será promovida com a exigência de pré-qualificação;

III - o edital de licitação poderá exigir:

a) garantias de proposta e de execução de contrato superiores às estabelecidas na legislação em vigor, desde que compatível com o ônus decorrente do seu descumprimento;

b) como condição para celebração do contrato, que o licitante vencedor adote contabilidade e demonstração financeira padronizadas;

c) a adoção da arbitragem, em relação a aspectos previamente delimitados, para solução dos conflitos decorrentes da execução do contrato.

§ 1º Sempre que possível, as propostas incluirão a taxa percentual projetada de retorno financeiro sobre o capital investido.

§ 2º O edital estabelecerá, como condição para celebração do contrato, que o licitante vencedor constitua sociedade de propósito específico para implantar ou gerir o respectivo objeto.

§ 3º O projeto de parceria público-privada será objeto de consulta pública, com antecedência mínima de trinta dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante a publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, no qual serão informadas a

justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado, fixando-se prazo para oferecimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos com sete dias de antecedência da data prevista para a publicação do edital.

Art. 12. A abertura de processo licitatório para contratar parceria público-privada está condicionada ao cumprimento das seguintes regras:

I - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

II – previsão de fluxo de recursos públicos suficiente para o cumprimento, a cada exercício, das obrigações financeiras contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato;

III - declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato estão previstas na lei orçamentária anual e são compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para efeito do atendimento do que prevê o *caput*, o ato será acompanhado de comprovação de que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 2º As obrigações financeiras do parceiro público, criadas ou aumentadas em decorrência da celebração do contrato, quando integradas à dívida pública consolidada, de que trata o art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, observarão os limites decorrentes da aplicação do art. 30 da mesma lei. § 3º A comprovação referida no § 1º conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º A assinatura do contrato de parceria público-privada fica condicionada à observância das medidas referidas nos §§ 1º e 2º.

Art. 13. A licitação, após a fase de pré-qualificação e desde que previsto no edital, observará os seguintes procedimentos:

I - a Administração Pública receberá propostas técnicas dos licitantes e procederá à avaliação e classificação destas propostas de acordo com critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos no edital;

II – classificadas as propostas técnicas, a Administração Pública poderá determinar adequações, limitadas ao respectivo conteúdo, que reputar conveniente para atendimento do interesse público, mantendo-se as pontuações inicialmente atribuídas;

III - será fixado no edital prazo suficiente e razoável para atendimento das determinações da administração;

IV - encerrada a fase de adequação das propostas técnicas, a Administração Pública receberá as propostas econômicas dos licitantes,;

V - os licitantes poderão apresentar, em dia, hora e local previamente definidos, em sessão pública, novas e sucessivas propostas econômicas até a proclamação do vencedor, nas condições e prazos previstos no edital;

VI - o edital poderá limitar o direito de apresentação de novas e sucessivas propostas econômicas aos licitantes que se situarem em intervalo definido no edital a partir da proposta inicialmente classificada em primeiro lugar;

VII - não existindo pelo menos três propostas econômicas situadas no intervalo previsto no edital, os autores das três melhores propostas poderão oferecer novas e sucessivas propostas econômicas;

VIII – o oferecimento de novas propostas econômicas será efetuado na ordem inversa da classificação resultante da apresentação da primeira proposta econômica.

Art. 14. A licitação será julgada de acordo com um dos seguintes critérios, na forma definida pelo edital:

I – melhor proposta econômica;

II – melhor combinação entre a proposta técnica e a econômica.

Parágrafo único. Além de outros aspectos relacionados à natureza do objeto do contrato de parceria público-privada, a proposta econômica poderá abranger:

I – o valor das tarifas a serem cobradas dos usuários após a execução da obra ou do serviço;

II – os pagamentos devidos pelo parceiro privado em razão da concessão ou da permissão do serviço abrangido pelo contrato;

III – a contraprestação da administração pública, a ser efetuada nos termos do art. 5º;

IV – as melhorias ou benfeitorias a serem realizadas no patrimônio público envolvido na execução do objeto;

V – as utilidades e benefícios a serem assegurados às populações alcançadas pelo contrato de parceria público-privada.

Capítulo IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 15. Ato do Poder Executivo instituirá órgão gestor colegiado com a finalidade de, no âmbito da Administração Pública Federal, fixar procedimentos para contratação de parcerias público-privadas, definir as atividades, obras ou serviços considerados prioritários para serem executados sob o regime de parceria, bem como autorizar e avaliar a abertura de processo licitatório para contratar parceria público-privada.

§ 1º O órgão mencionado no *caput* será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;

II – Ministério da Fazenda,

III – Casa Civil da Presidência da República;

IV – Pasta cuja área de competência seja objeto de deliberação de PPP.

§ 2º Para o desempenho de suas funções, o órgão referido no *caput* poderá:

I – convocar representantes de outros Ministérios para assessorá-lo no exame de projetos de parceria nas suas respectivas áreas de competência, sem direito a voto;

II – criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas e privadas.

§ 3º Compete aos Ministérios o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de parceria público-privada nas suas respectivas áreas de competência e às agências reguladoras o exame de sua conformidade com as normas que regem os setores a que pertença seu objeto.

§ 4º Os Ministérios encaminharão ao órgão a que se refere o *caput*, com periodicidade trimestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma a ser regulamentada em ato do Poder Executivo.

§ 5º O órgão de que trata o *caput* remeterá ao Congresso Nacional, com periodicidade semestral, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

Art. 16. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para concessão de crédito para financiamento de contratos de parcerias público-privadas.

Art. 17. O órgão central de contabilidade da União editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parcerias público-privadas.

Capítulo V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. O art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 6º. ....

.....

§ 4º O bem indispensável à continuidade do serviço público só poderá ser penhorado com a garantia de manutenção de sua disponibilidade para o atendimento do serviço nas condições iniciais do contrato.”

Art. 19. Aplica-se às parcerias público-privadas o disposto na Lei nº 8.666, de 1993, e, no caso de concessões e permissões de serviços públicos, o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e na Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, no que não contrariar esta Lei.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em   de   de 200 .

Deputado Paulo Bernardo
Relator