

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.892, DE 2011

Dispõe sobre aprimoramento das regras que regem as Parcerias Público Privadas.

Autores: Deputados ARNALDO JARDIM E OUTROS

Relator: Deputado LINDOMAR GARÇON

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em tela desenha um modelo de garantias e contragarantias que permite ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP oferecer garantias ao parceiro privado contratado por Estados e Municípios e não apenas pela União.

No modelo proposto, a União daria uma contragarantia ao FGP que, por sua vez, contaria com uma contragarantia de Estados e Municípios, pela via de recursos tributários e/ou vinculados dos Fundos de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM).

A proposição deixa claro que as PPPs estaduais e municipais não poderão exceder os limites de contratação de parcerias estabelecidos pelo Senado Federal, nos termos dos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição Federal.

Propõe-se também a alteração do artigo 7º da Lei 11.079/2004, de forma a permitir que o Poder Concedente possa iniciar o pagamento da contraprestação antes do fim da obra. Para tal, o Poder Concedente deve prever a possibilidade de desembolso antecipado a partir de metas de desempenho mínimas.

O Poder Concedente passa a poder exigir do concessionário, nesta hipótese de antecipação do pagamento da obra, garantia de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo entre 10 e 20%. Esta regra constituiria exceção ao § 3º do art. 31 da Lei 8.666/93 que define como limite máximo do capital mínimo, 10%.

O adiantamento dos desembolsos pelo Poder Concedente também depende de análise econômica fundamentada, demonstrando que a antecipação deve reduzir o custo da PPP e/ou incrementar a qualidade do serviço.

O Projeto de Lei introduz um modelo mais ágil do procedimento de manifestação de interesse, com diretrizes gerais para a sua apresentação.

A Proposição isenta da cobrança de Cofins e PIS/PASEP as receitas provenientes de contraprestação ou indenizações pagas no âmbito dos contratos de concessão comum, patrocinada e administrativa.

Por fim, reforça-se o papel das agências reguladoras na fiscalização das PPPs.

Preliminarmente enviada à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, onde foi aprovada a proposição nos termos do parecer do Relator, Deputado Esperidião Amin. Posteriormente encaminhada à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde foi aprovado nos termos do Parecer do Relator, Deputado Laércio de Oliveira. Posteriormente foi enviada à Comissão de Finanças e Tributação, a matéria será analisada sob o aspecto de sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e quanto ao mérito, cumprindo registrar que não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual,

a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, IX, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017), em seu art. 112, estabelece que as proposições legislativas e suas respectivas emendas, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

O artigo 114 da LDO 2018 condiciona a aprovação de projeto de lei ou a edição de medida provisória que institua ou altere receita pública ao acompanhamento da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. Estabelece ainda que os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja

acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

Da análise do Projeto de Lei nº 2.892, de 2011, verifica-se que a isenção da cobrança de COFINS e PIS/PASEP das receitas provenientes de contraprestação ou indenizações pagas no âmbito dos contratos de concessão comum, patrocinada e administrativa, constante do artigo 6º, inegavelmente, acarreta renúncia de receita tributária. Para sanar essa inadequação orçamentária e financeira, excluímos do Substitutivo que iremos apresentar o texto correspondente ao artigo 6º do PL. Assim, o Projeto de Lei torna-se adequado financeira e orçamentariamente.

Quanto ao mérito, antes de qualquer análise, é preciso destacar que o Projeto de Lei em apreço foi apresentado em 07 de dezembro de 2011. Sabe-se também que em 27 de dezembro de 2012 foi aprovada a Lei nº 12.766/2012 a qual alterou, entre outras, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, de forma a atualizar as disposições sobre Parcerias Público-Privadas.

Tendo isto em mente, de pronto, pode-se afirmar que vários dispositivos da presente proposta foram posteriormente regulamentados de forma muito semelhante pela Lei nº 12.766/2012, de tal forma que não mais precisam ser regulamentados por já estarem em pleno e regular vigor de forma muito semelhante:

- Art. 1º - que buscava estender a garantia do FGP a obrigações assumidas pelos parceiros públicos estaduais e municipais;
- Art. 4 – que faculta à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa à parcela fruível, mas cujo objeto ainda não foi completamente entregue;

Especificamente quanto ao art. 7º, o qual pretende alterar o parágrafo único do art. 15 a fim de dispor que as agências reguladoras terão responsabilidade pela regulação e fiscalização das concessões nos seus setores de atuação, entendemos que o dispositivo é inócuo em relação ao que já existe na lei e ao que já existe nas leis regulamentadoras de cada uma das diversas agências reguladoras, de tal forma que traria mais alterações desnecessárias ao ordenamento jurídico brasileiro já marcado por imensa fragmentação.

Quanto aos demais dispositivos propostos, manifestamos nosso apoio às opiniões emitidas pelos relatores e acatadas pelos colegiados que nos precederam, no sentido de que a proposta poderá disseminar essa modalidade de concessão e atrair mais investidores privados para a realização de obras e serviços de infraestrutura, uma vez que os riscos financeiros para o investidor privado poderão ser mitigados.

Nesse sentido, nota-se que os arts. 2º e 3º alteram ambos os art. 18 e, portanto, a melhor técnica legislativa recomenda que estas alterações sejam realizadas em um único dispositivo, portanto estes artigos foram unidos no Substitutivo apresentado. Em resumo, as alterações no art. 18 da Lei nº 11.079/2004 regulamentam a prestação de garantias aos projetos de parcerias estaduais e municipais o que ficou permitido com a Lei nº 12.766/2012, como visto acima, mas não foi detalhado por ela, de tal forma que este detalhamento irá dar exequibilidade maior à previsão do art. 16 da Lei nº 11.079/2004.

Por fim, o art. 5º propõe novas regras referentes à elaboração e apresentação de estudos e projetos por parte da iniciativa privada ao Poder Concedente, por meio da MIP – Manifestação de Interesse Privado. Ao

estender essa manifestação para além das PPPs já definidas como prioritárias no âmbito da administração pública federal, como prevê o Decreto Federal nº 5.977/2006, a proposição cria incentivos a que o setor privado proponha projetos que possam ser de interesse do Poder Concedente, e que ainda não haviam passado por sua análise.

Por todo o exposto, voto pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 2.892, de 2011, na forma do Substitutivo apresentado. E no mérito, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.892, de 2011, na forma do Substitutivo apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado LINDOMAR GARÇON
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.892, DE 2011

Dispõe sobre aprimoramento das regras que regem as Parcerias Público Privadas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 18 da Lei nº 11.079/2004 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18.....

.....
 § 2º O FGP poderá prestar contragarantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas ou de parceiros públicos estaduais e municipais em contratos de parceria público-privadas.

.....
 § 14 O FGP poderá prestar garantias em projetos de parcerias de que trata esta Lei, organizados por Estados e Municípios, desde que:

a) referidos projetos não excedam aos limites de contratação de parcerias estabelecidos pelo Senado Federal nos termos dos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição Federal;

b) a União ofereça ao FGP contragarantias em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida;

c) a União tenha obtido do Estado ou Município, cujo projeto de parceria tenha se beneficiado da garantia prestada pelo FGP contragarantia em valor igual ou superior ao da contragarantia apresentada pela União ao FGP.

§ 15 A contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, nos termos da alínea “c” do § 14 poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.” (NR)

Art. 2º O art. 21 da Lei 8.987/95 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21 Ficam os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autorizados a estabelecer normas para regular procedimento administrativo, visando a estimular a iniciativa privada a apresentar Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, com vistas à estruturação de projetos de concessão comum e/ou de concessões administrativas ou patrocinadas, conforme definidas na nº Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, a apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, que possam servir para a modelagem de projetos de concessão comum, concessão administrativa ou concessão patrocinada.

§ 2º As normas federais, estaduais ou municipais que regulamentarem a MIP deverão determinar que dela MIP conste, ao menos, os seguintes itens:

I – descrição do objeto, sua relevância e os benefícios econômicos e sociais esperados;

II – estimativa do custo dos investimentos necessários e do prazo de implantação do projeto acompanhado de cronograma de execução;

III – características gerais do modelo de negócio, incluindo a modalidade de concessão considerada mais apropriada, previsão das receitas e dos custos operacionais envolvidos;

IV – a projeção, tanto em valores absolutos como em proporção, de eventual contraprestação pecuniária demandada do Poder Concedente.

§ 3º O Ministério ou Secretaria responsável pelo setor envolvido na Parceria Público Privada disponibilizará as MIPs encaminhadas à sua pasta em seu sitio na internet e deverá, no prazo de três meses de sua apresentação, declarar se há interesse da Administração Pública no projeto.

§ 4º Havendo interesse na MIP, o concessionário que vier a ser contratado no âmbito do seu projeto-base deverá ressarcir os dispêndios incorridos pelo proponente, os quais serão especificados no edital.

§ 5º Os proponentes da MIP poderão participar das licitações delas originadas em iguais condições aos demais participantes.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado LINDOMAR GARÇON
Relator

2018-6216