



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.034-A, DE 2015

(Do Sr. Domingos Neto)

Altera o art. 40 da Lei n. 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, e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Administração e Serviço Público, pela aprovação deste, com emenda, e pela rejeição do de nº 6457/16, apensado (relator: DEP. LUIZ GASTÃO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Projeto apensado: 6457/16

III - Na Comissão de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Complementação de voto
- Parecer da Comissão
- Emenda adotada pela Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O art. 40 da Lei n. 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, e dá outras providências, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 40 A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e os casos de distrato.

§ 1º Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.

§ 2º No caso de distrato por iniciativa do Poder Concedente, inexistindo culpa do permissionário, ficam assegurados o direito ao contraditório e à ampla defesa, bem como ao justo ressarcimento e à indenização.

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

JUSTIFICAÇÃO

Desde os primórdios do direito obrigacional salvaguardou-se o caráter comutativo e sinalagmático dos justes, consectário lógico do princípio *pacta sunt servanda*. Sucede que a Lei n. 8.987, de 1995, ao tratar da formalização das permissões de serviço público incidiu em erro terminológico de nefandas consequências para as partes envolvidas ao admitir a revogabilidade do instrumento contratual, contrato de adesão.

A revogação é forma clássica de extinção de ato administrativo, jamais, portanto, aplicável à permissão de serviços públicos. Ademais, na hipótese de interesse público no distrato – instituto adequado de desfazimento da avença por iniciativa de qualquer das partes –, não há ignorar-se o direito constitucional fundamental ao contraditório e à ampla defesa, bem como ao ressarcimento e à indenização, sob pena de enriquecimento ilícito ou locupletamento por parte da Administração no caso em que não for constatado dolo ou culpa, *scrito sensu*, do permissionário.

A teleologia da alteração proposta neste projeto de lei é sistematizar sobre a legislação administrativista, conferindo-lhe harmonia interna em consonância com os demais ramos do Direito, inclusive para salvaguardar os sobreprincípios jurídicos acima mencionados que devem imensuravelmente nortear do Direito Administrativo.

A medida proposta ainda repercute sobre flagrante ilegalidade cometida pela Caixa Econômica Federal ao “revogar” *spont sua* diversos contratos de permissão de serviços lotéricos por ela administrados, sem observar o direito da contraparte,

ensejando, não só um problema jurídico, como um problema social, em virtude da insegurança que tal ato outorgou nas relações estabelecidas por aquela Instituição Financeira.

Sala das Sessões, em 17 de setembro, de 2015.

Deputado **DOMINGOS NETO**
(PROS-CE)

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

CAPÍTULO XI DAS PERMISSÕES

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.

CAPÍTULO XII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41. O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.

§ 1º Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato. ([Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.445, de 5/1/2007](#))

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações

indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - levantamento mais amplo e retroativo possível dos elementos físicos constituintes da infra-estrutura de bens reversíveis e dos dados financeiros, contábeis e comerciais relativos à prestação dos serviços, em dimensão necessária e suficiente para a realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão, observadas as disposições legais e contratuais que regulavam a prestação do serviço ou a ela aplicáveis nos 20 (vinte) anos anteriores ao da publicação desta Lei;

II - celebração de acordo entre o poder concedente e o concessionário sobre os critérios e a forma de indenização de eventuais créditos remanescentes de investimentos ainda não amortizados ou depreciados, apurados a partir dos levantamentos referidos no inciso I deste parágrafo e auditados por instituição especializada escolhida de comum acordo pelas partes; e

III - publicação na imprensa oficial de ato formal de autoridade do poder concedente, autorizando a prestação precária dos serviços por prazo de até 6 (seis) meses, renovável até 31 de dezembro de 2008, mediante comprovação do cumprimento do disposto nos incisos I e II deste parágrafo. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.445, de 5/1/2007\)](#)

§ 4º Não ocorrendo o acordo previsto no inciso II do § 3º deste artigo, o cálculo da indenização de investimentos será feito com base nos critérios previstos no instrumento de concessão antes celebrado ou, na omissão deste, por avaliação de seu valor econômico ou reavaliação patrimonial, depreciação e amortização de ativos imobilizados definidos pelas legislações fiscal e das sociedades por ações, efetuada por empresa de auditoria independente escolhida de comum acordo pelas partes. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.445, de 5/1/2007\)](#)

§ 5º No caso do § 4º deste artigo, o pagamento de eventual indenização será realizado, mediante garantia real, por meio de 4 (quatro) parcelas anuais, iguais e sucessivas, da parte ainda não amortizada de investimentos e de outras indenizações relacionadas à prestação dos serviços, realizados com capital próprio do concessionário ou de seu controlador, ou originários de operações de financiamento, ou obtidos mediante emissão de ações, debêntures e outros títulos mobiliários, com a primeira parcela paga até o último dia útil do exercício financeiro em que ocorrer a reversão. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.445, de 5/1/2007\)](#)

§ 6º Ocorrendo acordo, poderá a indenização de que trata o § 5º deste artigo ser paga mediante receitas de novo contrato que venha a disciplinar a prestação do serviço. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.445, de 5/1/2007\)](#)

.....

PROJETO DE LEI N.º 6.457, DE 2016

(Do Sr. Celso Jacob)

Altera o art. 40 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-3034/2015.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Altera o artigo 40, da Lei 8.987 de 1995, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente, sem a obrigação de indenizar o permissionário

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A doutrina jurídica, tem criticado duramente a Lei 8.987/95, dentre outros motivos, por ter atribuído expressamente ao instituto da permissão natureza contratual (art. 40) e, no mesmo dispositivo, atribuir-lhe as características da precariedade e da revogabilidade unilateral pela Administração, o autor Celso Antônio Bandeira de Mello -Curso de Direito Administrativo, afirma que o grande ponto de antagonismo entre os institutos da concessão e da permissão é o poder da Administração de alterar ou encerrar a permissão, sem obrigação de indenizar o permissionário, enquanto na concessão o Poder Público está sujeito, obrigatoriamente, a indenizar o concessionário dos prejuízos econômicos sofridos com eventual alteração ou rescisão contratual.

Desde a edição da Lei 8.987/95 tem-se percebido uma aproximação cada vez maior entre os institutos da permissão e da concessão. Todavia, uma das poucas características que os diferem, de acordo com Diogenes Gasparini - Direito Administrativo, é o meio de formalização: a concessão de serviço público formaliza-se por contrato administrativo, enquanto a permissão de serviço público mediante contrato de adesão.

O que se deseja com a inclusão deste texto é distinguir a diferença entre esses dois institutos, até então motivo de grandes debates jurídicos e doutrinários. Estamos certos de que incluir este item no texto já existente e deixar que fique ao arbítrio da interpretação do juiz, como o mecanismo de dar mais segurança jurídica e de aproximar o julgador ao caso em tela, evitando a aplicação da subjetividade quando do surgimento do problema.

Pedimos, assim, o apoio a nossa iniciativa, na esperança de que a importância e o mérito desta proposta sejam também reconhecidos pelos nobres pares.

Sala das Sessões, em 09 de novembro de 2016.

Celso Jacob

PMDB/RJ.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC
--

LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

CAPÍTULO XI DAS PERMISSÕES

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.

CAPÍTULO XII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41. O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

.....
.....



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.034, DE 2015

Altera o art. 40 da Lei n. 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, e dá outras providências.

Autor: Deputado DOMINGOS NETO

Relator: Deputado LUIZ GASTÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.034, de 2015, altera o art. 40 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que *“dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”* para tratar das permissões de serviços públicos.

A proposição em análise foi distribuída à Comissão de Administração e Serviço Público – CASP e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (Art. 54, do RICD), no qual compete a esta Comissão de Administração e Serviço Público apreciar a matéria quanto ao mérito, nos termos do disposto no inciso XXX, do art. 32, do Regimento Interno desta Casa.

Foi apensado o **PL nº 6.457/2016**, de autoria do Dep. Celso Jacob (MDB/RJ), que também *“altera o art. 40 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995”*, mas em sentido diferente do proposto pela proposição principal.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.





II – VOTO DO RELATOR

Atualmente, o texto normativo em vigor no art. 40 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, prevê que *“a permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente”*.

O art. 2º da mesma norma ainda define como poder concedente *“a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão”* e como permissão de serviço público *“a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”*.

O projeto de lei principal altera a norma vigente para que no caso de permissão de serviço público, mediante contrato de adesão, serão observados os termos desta Lei e das demais normas pertinentes, inclusive quanto à precariedade e *“os casos de distrato”*, não mais fazendo menção nesse dispositivo sobre a possibilidade de revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Na sequência, a proposição ainda prevê que *“no caso de distrato por iniciativa do Poder Concedente, inexistindo culpa do permissionário, ficam assegurados o direito ao contraditório e à ampla defesa, bem como ao justo ressarcimento e à indenização”*.

Argumenta o autor que a redação da Lei objeto da presente alteração possui erro terminológico, gerando consequências terríveis para as partes envolvidas, ignorando preceitos constitucionais como o direito à ampla defesa e ao contraditório, bem como o ressarcimento do que for devido e à indenização nos casos em que couber, sob pena de gerar enriquecimento ilícito para o Poder Concedente não sendo constatado dolo ou culpa do permissionário.

Embora a lei em vigor estabeleça que o permissionário tem que ter capacidade para desempenhar a prestação do serviço público, com seus próprios





CÂMARA DOS DEPUTADOS

meios, assumindo integralmente o risco, não parece razoável que a norma seja tão arbitrária e não viabilize segurança ao permissionário que se candidata em uma licitação para prestar serviços públicos à população, ficando sujeito a abruptamente ter o vínculo encerrado pelo Poder Concedente.

A doutrina sobre o tema não é unânime e nem tampouco a jurisprudência, posto que o conceito de precariedade na norma não é suficientemente claro a ponto de permitir diferenciar a contento os institutos tratados, a saber, a permissão, a concessão e a autorização. Logo, muitas vezes o permissionário, não restando alternativa, depende de decisões judiciais, que muito podem divergir conforme o caso concreto.

Já o projeto de lei apensado, ao manter a previsão sobre à revogabilidade unilateral do contrato pelo Poder Concedente, expressamente desobrigando de indenizar o permissionário, embora tenha apreço por sua iniciativa e argumentação, ao defender uma ideia divergente da proposição principal em seu objetivo, igualmente diferente do entendimento que ora se expressa no presente parecer, é que nesse momento tal proposição não deve prosperar.

Assim, com base em todo o exposto, somos pela **aprovação** do PL nº 3.034/2015 e pela **rejeição** do apensado PL nº 6.457/2016.

Sala das Comissões, em de de 2023.

Deputado LUIZ GASTÃO
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.034, DE 2015

Altera o art. 40 da Lei n. 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, e dá outras providências.

Autor: Deputado DOMINGOS NETO

Relator: Deputado LUIZ GASTÃO

COMPLEMENETAÇÃO DE VOTO

O Projeto de Lei nº 3.034, de 2015, altera o art. 40 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que *“dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”* para tratar das permissões de serviços públicos.

Durante a discussão da matéria, ocorrida na reunião deliberativa desta Comissão em 19/12/2023, o deputado Professor Paulo Fernando sugeriu emenda de redação no sentido de suprimir o § 1º e converter em parágrafo único o §2º do art. 40 da Lei n. 8.987, de 1995, ao qual se refere o art. 1º do presente projeto de lei. O objetivo é o de eliminar a redundância na redação do §1º em relação ao conteúdo do projeto de lei sob análise.

Este relator acata a emenda de redação, no sentido de dar mais clareza à matéria, que passa a vigorar nos seguintes termos:

Art. 1º. O art. 40 da Lei n. 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, e dá outras providências, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 40 A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e os casos de distrato.

Parágrafo Único - No caso de distrato por iniciativa do Poder Concedente, inexistindo culpa do permissionário, ficam assegurados o direito ao contraditório e à ampla defesa, bem como ao justo ressarcimento e à indenização.

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

Assim, reiterando todos os argumentos já expostos no parecer apresentado, lido, discutido e aprovado na reunião desta Comissão, realizada no dia 19/12/2023, com base no exposto acima, reitero meu voto pela **aprovação** do PL nº 3.034/2015 e pela **rejeição** do apensado PL nº 6.457/2016.

Sala das Comissões, em de de 2023.

Deputado LUIZ GASTÃO
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.034, DE 2015

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela aprovação o Projeto de Lei nº 3.034/2015, e pela rejeição do PL 6457/2016, apensado, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Gastão, que apresentou complementação de voto, com emenda.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Bruno Farias - Presidente, Delegada Ione - Vice-Presidente, Adriana Ventura, Alice Portugal, Coronel Meira, Defensor Stélio Dener, Professora Luciene Cavalcante, André Figueiredo, Cabo Gilberto Silva, Denise Pessoa, Erika Kokay, Fernanda Pessoa, Luiz Gastão, Nikolas Ferreira, Pastor Sargento Isidório e Prof. Paulo Fernando.

Sala da Comissão, em 19 de dezembro de 2023.

Deputado BRUNO FARIAS
Presidente



COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.034, DE 2015

Altera o art. 40 da Lei n. 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, e dá outras providências.

EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO

O art. 40 da Lei n. 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, e dá outras providências, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 40 A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e os casos de distrato.

Parágrafo Único - No caso de distrato por iniciativa do Poder Concedente, inexistindo culpa do permissionário, ficam assegurados o direito ao contraditório e à ampla defesa, bem como ao justo ressarcimento e à indenização.

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

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado BRUNO FARIAS
Presidente da Comissão

