



**PARECER N° , DE 2004**

Da COMISSÃO DE  
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E  
CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da  
Câmara nº 10, de 2004, que *institui normas*  
*gerais para licitação e contratação de*  
*parceria público-privada no âmbito da*  
*administração pública.*

**RELATOR: Senador RODOLPHO TOURINHO**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de exame na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Projeto de Lei da Câmara nº 10, de 2004 (PL nº 2.546, de 2003, na Casa de origem), que *institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública .*

A proposição tem por objetivo disciplinar a nova modalidade de contratação em que o ente público atribui serviços ou empreendimentos ao setor privado, mediante compartilhamento de riscos e financiamentos obtidos pelo parceiro privado.

Nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Relatório foi lido no último dia 24 de novembro, oportunidade em que foram concedidas vistas coletivas aos seus membros.



Naquela oportunidade, proferi voto favorável ao Projeto de Lei da Câmara n º 10, de 2004, na forma do Substitutivo que apresentei, acatamento total ou parcial as emendas 1, 2, 6 e 7, e rejeitando as emendas 3, 4 e 5 demais:

Nº	Senador	Objetivo	Justificação
1	Ney Suassuna	Acrescenta inciso V ao § 2º do art. 5º para possibilitar à Administração reter contraprestação, em caução, até o final do contrato, com a finalidade de garantir que os bens retornem preservados e atualizados.	Preservar o interesse público e evitar a negligência, por parte do parceiro privado, com aportes para manutenção ou investimentos adicionais e necessários.
2	Ney Suassuna	Dá nova redação ao inciso I do art. 11 para excluir a possibilidade do uso da arbitragem na solução de conflitos.	Se a redação não for restritiva, poderá abrir margem para se pensar que a arbitragem situa-se fora dos princípios do direito público e até para se escolher foro internacional, o que não garante a preservação do interesse público nacional.
3	Ney Suassuna	Dá nova redação ao §1º do art. 12 para disciplinar o emprego da qualificação de propostas técnicas na licitação.	A pré-qualificação deve assegurar a compra de bens e serviços com definição precisa em objetos de tecnologia e alta sofisticação, mas evitando que se torne instrumento de dirigismo nas licitações. Daí porque a lei deve explicitar que a qualificação de propostas técnicas tenha por finalidade a aprovação de projeto básico, como etapa prévia à concorrência por preço.
4	Ney Suassuna	Exclui a alínea “b” do inciso II do art. 12 para retirar dos critérios de julgamento da proposta econômica a combinação do menor valor de contraprestação a ser paga pela Administração com a melhor proposta técnica.	A combinação permite dirigismo na licitação. A exclusão da possibilidade de combinação dos critérios garantirá a separação do processo em duas etapas: primeiro técnica e depois econômica.
5	Ney Suassuna	Acrescenta parágrafo único ao art. 25 para definir que os registros dos compromissos de pagamento serão como operações de crédito, sujeitas aos limites relativos a dívidas e operações de créditos estabelecidos pelo Senado.	Evitar que fique em aberto a forma de contabilizar as PPPs, dando maior rigor à contabilidade oficial e refletindo o verdadeiro montante da dívida, ainda que, no âmbito da despesa, as obrigações relativas aos contratos de PPPs possam ser consideradas despesas de caráter continuado.
6	Antônio Carlos Magalhães	Altera o inciso I do art. 11, para definir que a arbitragem será realizada no Brasil, em língua portuguesa e por árbitros brasileiros.	Há o receio de que a arbitragem sirva para transferir a instituições estrangeiras a competência para decidir sobre litígios envolvendo PPPs. Esta é uma preocupação com a soberania nacional.
7	Antônio Carlos Magalhães	Insere § 6º ao art. 14, para determinar que os relatórios anuais das PPP serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.	Visa instituir mecanismos relativos à transparência nos respectivos procedimentos e decisões.

Durante o prazo regimental de vistas concedidas pelo Presidente da CCJ, foram apresentadas as emendas nº 8 a 11 pelos membros desta comissão, relacionadas na tabela a seguir:



Nº	Senador	Objetivo	Justificação
8	Renan Calheiros	Inclui novo §4º ao art. 16 do projeto, renumerando-se os demais, e insere um §8º no mesmo artigo; o primeiro para prever a desafetação dos bens públicos que formarão o patrimônio do FGP; o segundo para permitir à estatal garantidora a autorização de que trata o caput.	Objetiva dar segurança jurídica com a desafetação de bens através de lei e uma maior flexibilidade quando permite que a autorização possa ser exercida por empresa estatal garantidora.
9	Renan Calheiros	Modifica o art. 28 incorporando a ele o já disposto no art. 22, para prever que a contratação de PPP pela União, Estados, DF e Municípios, quando exceder a 1% da RCL no intervalo de dez anos, seja previamente autorizada por Resolução do Senado Federal.	O Senado Federal não pode abrir mão da sua prerrogativa de controlar as contas públicas dos entes federativos e definir limites de dispêndio. O percentual de 1% da RCL é seguro e prudente para não se burocratizar a aprovação de PPP, caso a caso, pelo Senado. A partir desse limite, o Senado examinaria, aí sim, caso a caso, os impactos na responsabilidade fiscal, cujo equilíbrio depende de outros fatores além da RCL.
10	Renan Calheiros	Modifica o caput do art. 11 para que o edital indique, também, a submissão da licitação ao disposto no art. 21 da Lei nº 8.987/95.	A explicitação do art. 21 poderá dar agilidade ao processo de implementação das PPPs e não traz qualquer desvantagem.
11	Álvaro Dias	Inclui novo inciso no art. 6º e, por consequência, novo inciso no art. 4º, para prever mais uma modalidade de contraprestação da Administração Pública nos contratos PPP.	Permitir que a União possa transformar débitos por força de ação judicial em investimento, adotando como uma das formas de contraprestação a conferência de liquidez a créditos titulados pelo parceiro privado, provenientes de incentivos fiscais, financeiros ou tributários reconhecidos por decisão judicial, com a condição expressa de que sejam destinados especificamente para integralização da PPP.

## II – ANÁLISE

Inicialmente, convém relembrar à Comissão que, na última reunião, apresentei substitutivo ao PLC 10, de 2004, que dispõe sobre as parcerias público-privadas, ressaltando a importância desta proposição como mais um instrumento para viabilizar a atração de investimento para a infra-estrutura do país.

Renovo, entretanto, dois pontos do meu parecer que considero fundamentais: em primeiro lugar a minha convicção de que as parcerias público-privadas (PPPs), por si só, não resolverão todos os problemas de infra-estrutura do país – e nesse aspecto alerto que a participação do Estado na realização de investimentos diretos no setor é imprescindível. E em segundo lugar, ressaltar a importância da participação da oposição no aprimoramento de um projeto que, originariamente, continha muitas falhas.



Dando prosseguimento ao processo de construção de um marco regulatório consistente para as parcerias público-privadas, trago em um primeiro momento, alguns esclarecimentos sobre as preocupações externadas pelos eminentes senadores Álvaro Dias e Garibaldi Alves em relação ao Fundo Garantidor.

O formato adotado pelo parecer da CAE e mantido por este Relator define natureza privada ao Fundo Garantidor, sem, no entanto, lhe atribuir personalidade jurídica. Cumpre registrar que, no caso dos fundos, cuja criação é autorizada por lei, com o aporte de recursos públicos, compete ao legislador determinar sua natureza – pública ou privada – e a existência ou não de personalidade jurídica.

Outro esclarecimento relevante em relação à personalidade jurídica do fundo, e que suscitou dúvidas em relação a sua eficácia, reside no ponto em que o senador Álvaro Dias se referiu ao fundo como “sujeito **de** direitos e obrigações”. Na verdade a construção do projeto teve o cuidado minucioso de redigir “sujeito **a** direitos e obrigações”, ou seja, “passível” de adquirir direitos e contrair obrigações, nos moldes em que hoje acontece com os condomínios, a massa falida ou a herança jacente – exemplos claros de entes sem personalidade jurídica e sujeitos **a** direitos e obrigações.

O projeto autoriza a União a adquirir quotas do fundo com finalidade de garantir as PPPs até o limite de R\$ 6 bilhões. O fundo será criado, administrado, gerido e representado por instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União. Segue o modelo de diversos fundos de investimento hoje existentes no mercado, acessíveis a qualquer poupar ou investidor, que também não têm personalidade jurídica.

Além disso, há de se ressaltar que a opção pela natureza privada do fundo implica que eventual execução contra ele movida será gerida não pelo sistema de precatórios, mas pelas regras do direito privado (execução entre particulares). Afinal, o projeto estabelece que, quando da aquisição de quotas, todo e qualquer bem a ser integralizado pela União deixa de ser de sua titularidade, passando ao domínio do fundo – ou seja, deixam de ser públicos para serem privados, perdendo assim os atributos da impenhorabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade, que são próprios dos bens públicos.



Finalmente, não possuindo personalidade jurídica e tendo natureza privada, o fundo não se caracteriza como ente da administração pública federal, razão pela qual o projeto não pode dispor sobre sua sede, Ministério supervisor, estrutura, forma societária, que foram preocupações também externadas pelo senador Álvaro Dias.

Além disso, entendo que estamos promovendo o aprimoramento do fundo, nesta comissão, ao acatarmos parcialmente a **Emenda nº 8**, de autoria do Líder do PMDB, senador Renan Calheiros, condicionando o aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP a sua desafetação de forma individualizada. Esse acolhimento, viabilizado pela inserção de um §7º ao art. 16 do projeto, resolve também preocupações da iniciativa privada quanto a uma alegada fragilidade sobre o tema.

Na mesma emenda há a proposta de inclusão de um novo §8º ao art. 16 que, entretanto, não se justifica. Afinal, se o interesse do autor é conceder ao Poder Executivo a possibilidade de alterar o formato do Fundo Garantidor através da criação de uma Empresa Estatal Garantidora sem que haja a chancela do Congresso Nacional, registro minha contrariedade quanto ao mérito, entendendo que o Poder Legislativo não pode ficar a margem desta discussão.

De outra forma, se o motivo da proposta é tão somente possibilitar que, caso a empresa seja criada, a mesma possa gerir um Fundo Garantidor, o dispositivo é inócuo e não representa boa técnica legislativa, na medida em que a criação de empresa estatal, obrigatoriamente, seria submetida à aprovação do Congresso Nacional, momento mais adequado para se formatar o eventual Fundo. Diante do exposto manifesto-me pelo acolhimento parcial da Emenda nº 8.

A **Emenda nº 9** é também de autoria do Líder Renan Calheiros. Como já foi registrado neste relatório, visa modificar o art. 28 incorporando a ele o já disposto no art. 22, para prever que a contratação de PPP pela União, Estados, DF e Municípios, quando exceder a 1% da RCL no intervalo de dez anos, seja previamente autorizada por Resolução do Senado Federal.

Cumpre registrar que a emenda apresenta vícios insanáveis de constitucionalidade. As competências privativas do Senado Federal são definidas pelo art. 52 da Constituição Federal, entre elas: limites globais da dívida consolidada; limites globais e condições para a



realização de operações de crédito; limites e condições para a concessão de garantias em operações de crédito. São questões ligadas exclusivamente aos limites de endividamento dos entes federados.

No âmbito do Senado Federal, o conceito contábil das PPPs foi exaustivamente debatido e entendo, conforme externado no meu relatório anterior, ser assunto superado com a conclusão de que as contraprestações em PPP constituem despesas obrigatórias de caráter continuado e não integram a dívida consolidada, razão pela qual não se enquadram em nenhuma das hipóteses do art. 52 da Constituição Federal.

Nesse sentido, o instrumento legislativo adequado para atender ao disposto nesta emenda seria a fixação da nova competência privativa por Proposta de Emenda Constitucional, incumbindo ao Senado Federal autorizar a contratação de PPPs acima de limite definido.

Além disso, a emenda incorre em outro vício de constitucionalidade na medida em que fixa expressamente limite de gastos com contratação de PPPs para Estados e Municípios mediante lei ordinária e não por lei complementar. Por essas razões, manifesto parecer contrário à Emenda nº 9.

Quanto à **Emenda nº 10**, o senador Renan Calheiros pretende modificar o caput do art. 11 para que o edital indique, também, a submissão da licitação ao disposto no art. 21 da Lei nº 8.987/95. Assiste razão ao autor da emenda.

O caput do art. 3º do Projeto de Lei de PPP, em relação às concessões administrativas, já se refere ao art. 21 da Lei 8.987/95, para permitir a apresentação de projetos ou a realização de estudos pela iniciativa privada a serem resarcidos pelo vencedor da licitação. Em relação às concessões patrocinadas, a referência no §1º do art. 3º que aplica-se-lhes subsidiariamente a Lei 8.987/95, também torna o art. 21 da Lei 8.987/95 aplicável a elas. Portanto, parece razoável a preocupação do autor da emenda em tornar explícito o atendimento, no que couber, ao art. 21 da Lei 8.987/93 no instrumento convocatório, com vistas a dar agilidade de implementação das PPPs, razão pela qual acolho a Emenda nº 10.

Finalmente, em relação à **Emenda nº 11**, de autoria do senador Álvaro Dias, pretende o autor incluir novo inciso ao art. 6º e, por



conseqüência, novo inciso ao art. 4º, para prever mais uma modalidade de contraprestação da Administração Pública nos contratos PPP, de modo a permitir que a União possa utilizar precatórios e incentivos fiscais com essa finalidade.

A idéia da emenda é permitir que o Poder Público reduza a sua dívida com precatórios pagando as PPPs. Entendo que a preocupação do autor é válida e meritória, todavia, do ponto de vista contábil seria impraticável, pois estaríamos diante da possibilidade de se pagar novas obrigações com dívidas antigas. Além disso, trata-se de clara quebra da ordem de precatórios, o que não se justifica em nenhuma hipótese. Diante do exposto, manifesto parecer pela rejeição da Emenda nº 11.

Além da análise das emendas de número 8 a 11 apresentadas na CCJ, durante o prazo de vistas identifiquei a necessidade de promover novos ajustes ao primeiro substitutivo oferecido nesta comissão.

Primeiramente registro que decidi suprimir do inciso II do art. 12 do substitutivo a referência ao inciso IV do art. 15 da Lei nº 8.987/95, em razão de aquele dispositivo referir-se a critério de julgamento para as licitações que envolvam apenas técnica, o que não está mais previsto no escopo do projeto.

Em segundo lugar, em atenção às preocupações apontadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, optei por excluir do texto do art. 27 do projeto, no dispositivo que limita a participação dos fundos de previdência nas PPPs, qualquer discriminação em relação à natureza desses fundos. A alteração se justifica na medida em que a redação anterior poderia suscitar demandas judiciais por fundos de pensão que estivessem excluídos do processo. Entretanto, cumpre registrar que a preocupação inicial do senador Tasso Jereissati em relação à eliminação de parcerias “público-pública” permanece atendida.

Finalmente, resolvi promover duas alterações no artigo 28 do substitutivo em apreço. No §2º foi suprimida a expressão “dos respectivos fundos especiais” por não possuírem personalidade jurídica e não poderem ser enquadrados nas despesas estaduais.

A segunda alteração foi realizada após a análise de inúmeras manifestações de diversos Estados que alegavam, corretamente, que



havia na proposição uma incoerência contábil. O problema residia no fato de que, para apuração do limite de 1% para gastos com PPP contratada por empresas estatais não dependentes, o projeto previa levar em conta as suas despesas com contraprestações, desconsiderando as receitas.

Não é demais lembrar que a LRF, ao definir o conceito de Receita Corrente Líquida, que será utilizada como base para o cálculo do 1%, excluiu da sua composição as receitas das empresas estatais não dependentes. No substitutivo anterior as eventuais despesas com PPPs contratadas por essas empresas seriam contabilizadas no limite de cada ente federado.

No intuito de corrigir a distorção apontada e preservando o espírito do projeto, que tem como principal preocupação o controle dos gastos futuros, inclui novo parágrafo ao artigo 28, estabelecendo que, no âmbito dos Estados e Municípios, na hipótese de contrato a ser firmado por empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes, o cálculo do limite de 1% deverá considerar as respectivas receitas de vendas e serviços.

Com isso, corrige-se a distorção contábil e viabiliza-se, no âmbito de Estados e Municípios, a contratação de PPPs por empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes que tenham situação financeira suficiente para tanto, sem com isso aumentar artificialmente o limite do ente federado. Registre-se que o eventual excedente de recursos promovido no limite pela contabilização da receita de qualquer empresa estatal não dependente só poderá ser utilizado por ela própria.

Finalmente, devo registrar que, apesar de a experiência internacional apontar vantagens em permitir que o parceiro privado possa ser responsabilizado pela elaboração do projeto básico do empreendimento, mantive a redação aprovada na CAE, que permite ao parceiro privado ser responsabilizado apenas pelo projeto executivo, por entender que esse formato traz maior segurança e elimina eventual dirigismo no processo licitatório.



### III – VOTO

Em virtude do exposto, renovo o voto favorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 10, de 2004, na forma do Substitutivo que reapresento, com o acatamento total ou parcial das emendas 1, 2, 6, 7, 8, 10 e 12 com a subemenda oferecida à emenda nº 12, rejeitando as emendas 3, 4, 5, 9 e 11.

#### **EMENDA Nº 3-CCJ (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 10, DE 2004**

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

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

#### **Capítulo I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**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 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 2º** Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.



§1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§3º Não constitui parceria público-privada, a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a vinte milhões de reais;

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a cinco anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

**Art. 3º** As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23 a 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 1995, e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

§1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 1995, e nas leis que lhe são correlatas.



§2º As concessões comuns continuam regidas pela Lei nº 8.987, de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

§3º Continuam regidos exclusivamente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa.

**Art. 4º** Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

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

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas dos projetos de parceria.

## **Capítulo II**

### **DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**



**Art. 5º** As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a cinco, nem superior a trinta e cinco anos, incluindo eventual prorrogação;

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do princípio e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 1995.



IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

§1º As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de quinze dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 1995;

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

**Art. 6º** 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 dominicais;
- V – outros meios admitidos em lei.

Parágrafo único. O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

**Art. 7º** A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

Parágrafo único. É facultado à Administração Pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível de serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

### **Capítulo III DAS GARANTIAS**

**Art. 8º** As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia junto a companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;



IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

## **Capítulo IV DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO**

**Art. 9º** Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 1995.

§2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

§3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este capítulo.

§5º A vedação prevista no parágrafo anterior não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.



## Capítulo V DA LICITAÇÃO

**Art. 10.** A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) 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 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos art. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato.

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

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



IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de trinta dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos sete dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§1º A comprovação referida nas alíneas “b” e “c” do inciso I do **caput** conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§2º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do **caput**.

§3º As concessões patrocinadas em que mais de setenta por cento da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

**Art. 11.** O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas



desta lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os art. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 1995, podendo ainda prever:

I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993; e

II – a responsabilidade do contratado pela elaboração dos projetos executivos das obras, respeitadas as condições fixadas nos incisos I e II do art. 18 da Lei nº 8.987, de 1995.

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei Nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

**Art. 12.** O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;



b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea “a” com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital.

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

- a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou
- b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§1º Na hipótese da alínea “b” do inciso III:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo vinte por cento maior que o valor da melhor proposta.

§2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

**Art. 13.** O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de



habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

## **Capítulo VI - DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS À UNIÃO**

**Art. 14.** Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para:

I - definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;

II - disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;

III - autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;

IV - apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§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.

§2º Das reuniões do órgão a que se refere o **caput** para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

§3º Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

I – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto;

II – do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22.

§4º Para o desempenho de suas funções, o órgão citado no **caput** poderá criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas.

§5º O órgão de que trata o **caput** remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

§ 6º Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4º, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o parágrafo anterior serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.

**Art. 15.** Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o



edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Parágrafo único. Os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o **caput** do art. 14, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento.

**Art. 16.** Ficam a União, suas autarquias e fundações públicas autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

§1º O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos quotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§2º O patrimônio do fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos quotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§3º Os bens e direitos transferidos ao fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§4º A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§5º O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os quotistas por



qualquer obrigação do fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§6º A integralização com bens a que se refere o §4º será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda.

§ 7º O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

**Art. 17.** O FGP será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o inciso XXII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§1º O estatuto e o regulamento do FGP serão aprovados em assembléia dos quotistas.

§2º A representação da União na assembléia dos quotistas dar-se-á na forma do inciso V do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§3º Caberá à instituição financeira deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

**Art.18.** As garantias do FGP serão prestadas proporcionalmente ao valor da participação de cada quotista, sendo vedada a concessão de garantia cujo valor presente líquido, somado ao das garantias anteriormente prestadas e demais obrigações, supere o ativo total do FGP.

§1º A garantia será prestada na forma aprovada pela assembléia dos quotistas, nas seguintes modalidades:



I – fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

II – penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

III – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;

IV – alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

V – outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VI – garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP.

§2º O fundo garantidor poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos quotistas em contratos de parceria público-privadas.

§3º A quitação, pelo parceiro público, de cada parcela de débito garantido pelo FGP, importará exoneração proporcional da garantia.

§4º No caso de crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público, a garantia poderá ser acionada pelo parceiro privado a partir do quadragésimo quinto dia do seu vencimento.

§5º O parceiro privado poderá acionar a garantia relativa a débitos constantes de faturas emitidas e ainda não aceitas pelo parceiro



público, desde que, transcorridos mais de noventa dias de seu vencimento, não tenha havido sua rejeição expressa, por ato motivado.

§6º A quitação de débito pelo FGP importará sua subrogação nos direitos do parceiro privado.

§7º Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do fundo poderão ser objeto de constrição judicial e alienação para satisfazer as obrigações garantidas.

**Art. 19.** O FGP não pagará rendimentos a seus quotistas, assegurando-se a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, correspondente ao patrimônio ainda não utilizado para a concessão de garantias, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do fundo.

**Art. 20.** A dissolução do FGP, deliberada pela assembléia dos quotistas, ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores.

Parágrafo único. Dissolvido o FGP, o seu patrimônio será rateado entre os quotistas, com base na situação patrimonial à data da dissolução.

**Art. 21.** É facultada a constituição de patrimônio de afetação que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, seqüestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP.

Parágrafo único. A constituição do patrimônio de afetação será feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente.



**Art. 22.** A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a um por cento da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos dez anos subsequentes, não excedam a um por cento da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

## **Capítulo VII** **DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 23.** Fica a União autorizada a conceder incentivo, nos termos do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, instituído pela Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, às aplicações em fundos de investimento, criados por instituições financeiras, em direitos creditórios provenientes dos contratos de parcerias público-privadas.

**Art. 24.** O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

**Art. 25.** A Secretaria do Tesouro Nacional editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada.

**Art. 26.** O inciso I do §1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art.**

**56.**

.....  
§

1

º



I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

.....(N  
R)"

**Art. 27.** As operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a setenta por cento do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico.

§1º Não poderão exceder a oitenta por cento do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente por:

I – entidades fechadas de previdência complementar;

II – empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União.

§2º Para fins do disposto neste art., entende-se por fonte de recursos financeiros, as operações de crédito e contribuições de capital à sociedade de propósito específico.

**Art. 28.** A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a um por cento da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos dez anos subsequentes excederem a um por cento da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.



§1º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que contratarem empreendimentos através de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no **caput**.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no **caput**, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente.

§3º Para os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista, não dependentes, a base de cálculo do limite previsto no **caput** deverá ser ajustada, para cada empresa, de forma a incluir a respectiva receita de vendas e serviços.

**Art. 29.** Serão aplicáveis, no que couber, as penalidades previstas no Código Penal, na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), na Lei dos Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000), no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 e na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente.

**Art. 30.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 8 de dezembro de 2004.

, Presidente

, Relator