



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 444, de 2013, do Senador Paulo Bauer, que altera a Lei n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, e a Lei n° 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para disciplinar a concessão de obra pública.

RELATOR: Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em análise altera as Leis n° 8.987, de 1995, e n° 11.079, de 2004, que dispõem, respectivamente, sobre concessões e permissões de serviços públicos e sobre parcerias público-privadas, para disciplinar a concessão de obra pública.

Em relação à Lei Geral das Concessões, são propostas as seguintes alterações:

- inclusão da concessão de obra pública entre as modalidades de concessão regidas pela Lei, mediante alteração dos incisos I e III do art. 2º; dos arts. 4º e 14, dos incisos VI, VIII e XV do art. 18; e do art. 23;



SF/15623.31788-00

- acréscimo dos incisos V e VI ao art. 2º, para definir “obra pública” e “concessão de obra pública”;

- inclusão do art. 11-A, para fixar as formas de exploração de obra pública;

- alteração do inciso XII do art. 18 e acréscimo do inciso XVII a esse dispositivo, para incluir como conteúdo obrigatório dos editais de licitação a indicação das “formas de aquisição dos bens declarados de utilidade pública” e “a forma jurídica a ser adotada na constituição de sociedade de propósito específico”;

- acréscimo de parágrafo único ao art. 18, para determinar que a concessão de obra de urbanização ou reurbanização somente possa ser realizada quando expressamente prevista em plano de operação urbana consorciada;

- alteração do art. 20, para tornar obrigatória a constituição de sociedade de propósito específico (SPE) incumbida de implantar e gerir o objeto da concessão, facultando-se ao poder concedente exigir que seu capital seja aberto à participação de órgãos ou entidades públicas específicas ou de proprietários de bens necessários à execução do serviço ou obra pública;

- alteração do art. 23-A, para inclusão da possibilidade de emprego de mediação e arbitragem para solução de conflitos entre concessionária e proprietários de imóveis declarados de utilidade pública;

- alteração do art. 29, para inclusão da instituição de contribuição de melhoria decorrente da obra concedida entre as incumbências do poder concedente;

- alteração do inciso VI do art. 31 e acréscimo do § 2º a esse dispositivo, para substituição, entre as incumbências da concessionária, da promoção de desapropriações pela aquisição dos bens declarados de utilidade pública, que poderá ser realizada por meio de desapropriação, de integralização do capital de sociedade de propósito específico, de consórcio imobiliário ou de qualquer outro instrumento negocial em direito admitido;

- acréscimo dos incisos IX, X e XI ao art. 31, para inclusão, entre as incumbências da concessionária, da arrecadação de contribuição de melhoria e de contrapartidas obtidas no âmbito de operações urbanas



consorciadas e da constituição dos imóveis públicos e privados resultantes da obra.

A Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP) é alterada para compatibilizar a definição de “concessão patrocinada” com a hipótese de concessão de obra pública.

O autor sustenta a iniciativa com o argumento de que não se justifica a necessária vinculação da concessão de obra pública a um serviço público, como atualmente consta da Lei nº 8.987, de 1995, uma vez que muitas obras podem ser financiadas integral ou parcialmente por receitas não tarifárias.

Particularmente significativas seriam as receitas decorrentes da eventual valorização imobiliária gerada pela própria obra, apropriáveis mediante revenda ou exploração de unidades imobiliárias decorrentes da execução de planos de urbanização ou de arrecadação de contribuição de melhoria. Outras fontes de receita seriam o aproveitamento de bens públicos, como terminais de passageiros em aeroportos ou faixas de domínio de rodovias.

A concessão de obras de urbanização ou reurbanização apresentaria a vantagem adicional de facilitar o emprego de meios alternativos à desapropriação para a aquisição dos imóveis necessários, uma vez que, ao contrário do poder público, o concessionário teria maior liberdade para negociar com os proprietários, inclusive mediante permuta por imóveis futuros ou participação no capital da sociedade responsável pela execução da obra.

A proposição foi distribuída às Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI); de Assuntos Econômicos (CAE); e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa. Foram apresentadas duas emendas perante a CI, ambas de autoria do Senador Pedro Taques. O parecer da CI foi favorável ao projeto, com apresentação de substitutivo.

Em atendimento ao Requerimento nº 935, de 2015, aprovado na sessão plenária do dia 19 de agosto de 2015, o projeto foi encaminhado à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, em decisão terminativa.



II – ANÁLISE

O projeto insere-se na competência constitucional da União para legislar sobre normas gerais de contratação das administrações públicas (art. 22, XXVII), direito urbanístico (art. 24, I) e serviços públicos (art. 175). Sua técnica legislativa é adequada e não se verificam quaisquer injuridicidades.

A concessão de obra pública é mencionada no art. 1º da Lei de Concessões e nos §§ 1º e 3º do art. 2º da Lei das PPP, embora não tenha sido disciplinada por nenhum desses diplomas legais. Seus elementos essenciais já se encontram presentes no corpo dessas leis, que admitem a realização de obras por concessionários, inclusive mediante desapropriação de imóveis, se for o caso, e assim como sua remuneração por meio de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, que não apresentam natureza tarifária.

O projeto em análise aperfeiçoa esses elementos e os desvincula da prestação obrigatória de serviços públicos.

Faculta-se ao poder público exigir do concessionário o emprego de formas de aquisição de imóveis alternativas à desapropriação, como a participação dos proprietários na sociedade de propósito específico responsável pela obra, a permuta por imóvel a ser produzido em decorrência da obra ou a compra e venda. A fim de facilitar essa etapa de aquisição de imóveis, o poder público poderá também exigir que eventuais disputas entre concessionário e proprietários sejam resolvidas por mediação ou arbitragem, medida que poderá reduzir significativamente a necessidade de desapropriações.

O conceito de “exploração da obra”, atualmente constante do inciso III do art. 2º da Lei nº 8.987, de 1995, é desenvolvido por meio da inclusão do art. 11-A, que indica como fontes de receita o aproveitamento econômico de bens públicos, a apropriação de imóveis destinados a usos privados resultantes da obra, a arrecadação de contribuição de melhoria e outras receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados.

Destaque-se, ainda, que a proposição não cria nenhuma hipótese de obra pública que já não seja admitida pela legislação em vigor.



Ao definir a obra pública como “urbanização, reurbanização, edificação, construção, conservação, reforma, ampliação, melhoramento, demolição ou reconstrução *de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social*”, o projeto faz uma remissão implícita às hipóteses de desapropriação legalmente admitidas.

Considerando-se a direta relação causal existente entre a obra pública e a eventual valorização de imóveis em seu entorno, é plenamente justificável a arrecadação de contribuição de melhoria diretamente pelo concessionário, nos termos do § 3º do art. 7º do Código Tributário Nacional, dispensando-se intermediação pelo poder público, que aumentaria o risco para o concessionário. A inclusão na equação financeira da concessão de receitas decorrentes de contribuição de melhoria é fundamental para viabilizar obras que beneficiem imóveis próximos, mas que não precisem ser reurbanizados. Trata-se de uma forma de financiamento de obras públicas prevista na Constituição, mas raramente empregada, mas que poderá ganhar impulso a partir da aprovação do projeto em análise.

A participação do poder público no capital de sociedades de propósito específico responsáveis pela obra é um instrumento adicional de recuperação da valorização imobiliária, diretriz de política urbana constante do art. 2º, XI, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade). Essa participação também pode ser utilizada para viabilizar a transferência à SPE de terrenos públicos, para posterior remembramento com terrenos privados adjacentes, etapa inicial de muitos projetos de reurbanização. Registre-se, ainda, que, em casos de urbanização ou reurbanização, deverão ser estipulados ônus urbanísticos em favor do Município, como a construção e transferência de vias, praças, imóveis e equipamentos públicos e comunitários.

A lógica que justifica a PPP nas concessões de serviço público aplica-se igualmente à concessão de obra pública. A experiência acumulada desde a edição da Lei nº 11.079, de 2004, demonstra que esse tipo de modelagem é útil para viabilizar a colaboração da iniciativa privada em projetos que não são integralmente autofinanciáveis.

III – VOTO



Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do PLS nº 444, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15623.31788-00