



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/16488.75995-03

- 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.

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.

Por fim, no tocante ao Substitutivo aprovado na Comissão de Serviços de Infraestrutura, entedemos que se faz necessário apenas aprimorar a redação do art. 23-A.

Neste sentido, impende mencionar que a alteração foi originalmente justificada para permitir que “o concessionário faça uso de quaisquer instrumentos jurídicos para a aquisição de imóveis em negociação com os proprietários, podendo o Poder Público exigir que o concessionário se submeta a mecanismos privados de resolução de disputa ou a arbitragem, como forma de evitar a desapropriação”.

Digno de elogios o intento de permitir que a concessionária e os proprietários de imóveis declarados de utilidade pública utilizem meios privados de solução de disputas. No entanto, a redação proposta pode levar o intérprete a entender que os proprietários de imóveis estariam vinculados a tais meios privados independentemente da sua vontade, ou seja, por força



do contrato de concessão celebrado entre o poder concedente e o concessionário.

Ocorre que a utilização de meios privados de solução de disputas deriva da vontade das partes que a ele se submeterão, de modo que a força relativa dos contratos impede que uma cláusula estabelecida entre os contratantes vincule um terceiro que não anuiu com o pacto.

Assim, por conta da necessária manifestação de vontade para a utilização de meios privados, e em razão da força relativa dos contratos, o poder concedente não poderia **exigir** que o concessionário resolvesse suas disputas com os proprietários por meios privados, dado que o concessionário não tem como forçar os terceiros a se submeterem a tais meios, nem pode prometer que os terceiros o façam, pois não tem controle sobre a vontade destes.

Outrossim, a limitação do objeto da arbitragem também gera perplexidade quanto à competência ser do árbitro ou do juiz estatal para o julgamento da ação de indenização prevista no parágrafo único do art. 7º do Decreto-Lei nº 3.365/1941. Assim, não seria difícil vislumbrar uma multiplicação de demandas judiciais em que fossem discutidos os poderes dos árbitros para tais medidas, o que iria interferir nos processos arbitrais, tornando desvantajosa a sua utilização.

Por tal razão, propomos uma alteração na redação do art. 23-A do substitutivo aprovado na Comissão de Serviços de Infraestrutura, a fim de que fique claro que o concessionário está somente autorizado a utilizar os mecanismos privados para solução de seus conflitos com os proprietários de imóveis, conquanto estes se submetam voluntariamente a tais métodos.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do PLS nº 444, de 2013, nos termos do substitutivo apresentado pelo Senador Flexa Ribeiro, aprovado na Comissão de Serviços de Infraestrutura, com o aperfeiçoamento da redação do art. 23-A, ficando prejudicado o projeto e as emendas a ele oferecidas, conforme art. 300, inc. XVI, do Regimento Interno do Senado Federal.



**EMENDA Nº - CEDN (SUBSTITUTIVO) AO PROJETO DE LEI
DO SENADO Nº 444, DE 2013**

Altera a Lei nº 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 nº 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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º**.....

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre a obra pública ou o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

.....

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a execução de obra pública e prestação de serviço público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração da obra ou do serviço por prazo determinado;

.....

V - concessão de obra pública: delegação de sua execução pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração da obra;

VI - obra pública: urbanização, reurbanização, edificação, construção, conservação, reforma, ampliação, melhoramento, demolição ou reconstrução de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social.” (NR)

“**Art. 4º** A concessão de obra pública ou de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.” (NR)



“**Art. 11-A.** A exploração de obra por concessionária de obra pública ou de serviço público precedido da execução de obra pública ocorrerá mediante:

I - aproveitamento econômico de bens públicos;

II - apropriação de imóveis destinados a usos privados resultantes da obra; ou

III - outras receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade.”

“**Art. 14.** Toda concessão de obra pública ou de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.” (NR)

“**Art. 18.**.....

.....
VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias e as provenientes de projetos associados, bem como as formas de exploração de obra pública, se houver;

.....
VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa, se houver;

.....
XII - a expressa indicação das formas de aquisição dos bens declarados de utilidade pública e do responsável pelo pagamento das desapropriações eventualmente necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa;

.....
XV - nos casos de concessão de obra pública ou de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra;

.....
XVII - a forma jurídica a ser adotada na constituição da sociedade de propósito específico.

Parágrafo único. A concessão de obra de urbanização ou reurbanização somente poderá ser realizada quando expressamente prevista em plano de operação urbana consorciada.” (NR)

“**Art. 20-A.** Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir seu objeto.

§ 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 art. 27.

§ 2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de



companhia aberta ou de fundo de investimento imobiliário, 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 subscrever ou integralizar com recursos públicos parcelas do capital das sociedades de que trata este artigo, ressalvado o disposto no § 6º, bem como ser titular da maioria do respectivo capital votante.

§ 5º A vedação prevista no § 4º deste artigo 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.

§ 6º É facultado ao poder concedente exigir que o capital da sociedade de propósito específico seja aberto à participação de órgãos ou entidades públicas específicas ou de proprietários de bens necessários à execução do serviço ou obra pública.”

“**Art. 23**

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas, se houver;

Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de obra pública ou de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:

III - estabelecer as formas de exploração da obra.” (NR)

“**Art. 23-A.** O contrato de concessão poderá prever, para disputas entre a concessionária e o poder concedente decorrentes ou relacionadas ao contrato, bem como autorizar, para as disputas entre a concessionária e proprietários de imóveis declarados de utilidade pública, o emprego de mecanismos privados para resolução, 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.” (NR)

“**Art. 29**

XIII - instituir contribuição de melhoria decorrente da obra concedida.” (NR)

“**Art. 31**.....

VI - adquirir os bens declarados de utilidade pública e constituir as servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;



SF/16488.75995-03

IX - arrecadar contrapartidas a benefícios obtidos no âmbito de operações urbanas consorciadas;

X - promover os atos jurídicos necessários à constituição dos imóveis públicos e privados resultantes da obra, inclusive parcelamento ou reparcelamento do solo e incorporação imobiliária.

§ 1º As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente.

§ 2º A aquisição de bens e a constituição de servidões de que trata o inciso VI do *caput* poderá ser realizada por meio de desapropriação, integralização do capital de sociedade de propósito específico constituída nos termos do art. 20-A, consórcio imobiliário ou qualquer outro instrumento negocial em direito admitido.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º**

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente às formas de remuneração e amortização nela previstas, contraprestação pecuniária da Administração Pública à concessionária.

.....” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

