



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 5134, DE 2019

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.

**AUTORIA:** Senador Plínio Valério (PSDB/AM)



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI N° , DE 2019

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;
- III – arrecadação de contribuição de melhoria instituída para fazer face ao custo da obra objeto da concessão; ou
- IV – 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 formas de exploração de obra pública, se houver, e possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

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 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.

§ 5º 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;

IX – arrecadar contribuição de melhoria decorrente da obra concedida;

X – arrecadar contrapartidas a benefícios obtidos no âmbito de operações urbanas consorciadas;

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

.....  
§ 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.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A delegação de funções públicas para a iniciativa privada é uma prática consagrada, que tem sido adotada com sucesso na mais variadas áreas da administração pública.

A concessão é o principal contrato pelo qual se formaliza a participação de capitais privados na exploração de serviços públicos. Praticada desde o século XIX sem qualquer disciplina em lei federal, ela passou a ser regulada, a partir de meados da década de 1990 pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a concessão e a permissão de serviços públicos, posteriormente complementada, pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as parcerias público-privadas (PPP).

Embora a Lei nº 8.987, de 1995, mencione em seu art. 1º as “concessões de obras públicas” e em seu art. 2º, III, a remuneração do concessionário mediante “exploração da obra”, ao longo do seu texto a obra pública é incorporada apenas como um possível acessório do serviço público a ser prestado, sob a forma de “concessão de serviço público precedida da execução de obra pública”.

Toda concessão cujo projeto inclua uma obra tem que ser remunerada, pelo menos em parte, por tarifas pagas pelos usuários de um serviço, embora a Lei admita que essa remuneração seja complementada por “outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados”. A mesma exigência de vinculação à prestação de um serviço estende-se às concessões patrocinadas e administrativas instituídas pela Lei das PPP, ainda que nestas últimas não haja pagamento de tarifas pelos usuários.

Não se justifica, no entanto, essa vinculação da obra a um serviço. Muitas obras podem ser integral ou parcialmente financiadas por receitas não tarifárias, não havendo qualquer inconveniente em que não estejam vinculadas à prestação de um serviço específico.

Há muitas obras que podem ser financiadas integral ou parcialmente sem recurso ao pagamento de tarifas por parte de usuários. Particularmente significativas são as oportunidades de apropriação da valorização imobiliária gerada pelas obras, o que pode ocorrer de diversas formas.

O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, prevê a chamada

“desapropriação por zona” (art. 4º), em que abrange áreas contíguas às necessárias ao desenvolvimento da obra que se valorizarem extraordinariamente, que podem ser posteriormente revendidas. Esse mesmo diploma legal admite a revenda ou locação dos lotes produzidos para construção ou ampliação de distritos industriais (art. 5º, § 1º).

A doutrina e a jurisprudência admitem, ainda, a revenda de unidades imobiliárias produzidas no âmbito da chamada “desapropriação urbanística”, qual seja, aquela destinada à execução de planos de urbanização, parcelamento do solo (art. 5º, “i”, do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941) ou reloteamento (art. 44 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979).

Outra forma específica de financiamento de obra pública é a cobrança de contribuição de melhoria (art. 145, III, da Constituição Federal). Em se tratando de um tributo, sua instituição somente pode ser veiculada por lei, mas sua arrecadação pode ser cometida a pessoa de direito privado, sem que isso caracterize uma delegação de competência (art. 7º, § 3º, do Código Tributário Nacional).

Acrescente-se, ainda, o aproveitamento econômico de bens públicos, como as áreas não operacionais de terminais de passageiros em aeroportos ou a faixa de domínio ao longo de rodovias, que podem ser aproveitadas para comércio varejista, hotelaria ou estacionamento de automóveis.

Um setor em que a concessão de obra pública pode ser de fundamental importância é o urbanístico. A urbanização e a reurbanização de áreas urbanas ou de expansão urbana é uma função pública, pois não se viabiliza exclusivamente pelo mercado. Nem por isso, no entanto, se deve excluir de sua realização a iniciativa privada, pois na maior parte dos casos essas operações são lucrativas, podendo ser financiadas pela venda dos lotes produzidos. Pode ser conveniente, portanto, sua concessão a um empreendedor privado, que se responsabilizará pela aquisição dos imóveis necessários à execução de plano urbanístico previamente estabelecido pelo Poder Público.

Um empreendedor privado terá melhores condições de negociar a aquisição desses imóveis, pois não se encontra submetido ao princípio da

indisponibilidade do interesse público, que praticamente obriga o Estado a empregar como única alternativa a desapropriação.

Em muitos países, operações desse tipo são realizadas por entidades de capital misto, de que participam não apenas investidores, mas o próprio Poder Público e os proprietários de imóveis afetados. Também é muito comum a permuta de imóveis afetados por imóveis futuros, a serem produzidos no âmbito da operação, restando a desapropriação como última alternativa, destinada aos proprietários com os quais não se tenha chegado a um acordo.

A fim de viabilizar esse tipo de arranjo institucional, introduzimos na Lei de Concessões a exigência de constituição de sociedade de propósito específico, que já consta da Lei das PPP, facultando-se ao poder concedente exigir que seu capital seja aberto à participação de proprietários de imóveis necessários à execução da obra ou serviço ou de órgão ou entidades públicas. Permite-se, ainda, 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.

Contamos com o apoio de nossos Pares para esta proposição, que contribuirá para financiar obras públicas necessárias ao País e para a renovação das nossas cidades.

Sala das Sessões,

Senador PLÍNIO VALÉRIO

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - artigo 175
- Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de Junho de 1941 - Lei da Desapropriação por Utilidade Pública; Lei de Desapropriação - 3365/41  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3365>
- Lei nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979 - Lei do Parcelamento do Solo Urbano; Lei Lehmann; Lei do Parcelamento do Solo; Lei do Parcelamento Urbano; Lei do Loteamento e Parcelamento do Solo - 6766/79  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1979;6766>
  - artigo 44
- Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995 - Lei das Concessões de Serviços Públicos; Lei de Concessões; Lei Geral das Concessões - 8987/95  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1995;8987>
- Lei nº 9.307, de 23 de Setembro de 1996 - Lei da Arbitragem ; Lei Marco Maciel - 9307/96  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996;9307>
- Lei nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004 - LEI-11079-2004-12-30 , LEI DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA , LEI DE PPP - 11079/04  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2004;11079>