



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.134, de 2019, do Senador Plínio Valério, que *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.*



SF/20775.61800-07

Relator: Senador **ROBERTO ROCHA**

I – RELATÓRIO

Submete-se à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 5.134, de 2019. A proposição altera as Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – Lei de Concessões, e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 – Lei de Parcerias Público-Privadas (PPP), para disciplinar a concessão de obra pública.

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

- inclusão da concessão de obra pública entre as modalidades de concessão regidas por aquela 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;



- 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 no 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;
- acréscimo do art. 20-A, 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 mecanismos privados de resolução de conflitos, inclusive arbitragem para solução de conflitos entre o poder concedente, a concessionária e os 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



SF/20775.61800-07



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 de 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 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 à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE



Nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ opinar sobre a matéria. Em se tratando de competência terminativa, também os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa devem ser analisados.

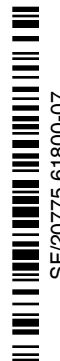
Conforme o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, compete à União legislar sobre normas gerais de contratação para as administrações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A iniciativa parlamentar é legítima, tendo em vista que não incide sobre matéria reservada a outros Poderes.

A técnica legislativa é adequada ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. As alterações propostas inovam o ordenamento jurídico, não se mostrando inócuas ou contraditórias, o que confirma sua juridicidade.

A concessão de obra pública é mencionada no art. 1º da Lei de Concessões e nos §§ 1º e 3º do art. 2º da Lei de 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, 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 em 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 o concessionário ofereça aos proprietários a possibilidade de resolver eventuais disputas por mediação ou arbitragem, medida que poderá reduzir significativamente a necessidade de desapropriações.



SF/20775.61800-07



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.

Deve-se registrar que esse dispositivo harmoniza a Lei de Concessões com as alterações introduzidas no art. 4º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que dispõe sobre as desapropriações, pela Lei nº 12.873, de 2013, que autorizam a integração da receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária de desapropriações destinadas a urbanização ou reurbanização em projeto associado por conta e risco do concessionário.

Considerando-se a direta relação causal existente entre a obra pública e a valorização de imóveis em seu entorno, entendemos plenamente justificável a arrecadação de contribuição de melhoria diretamente pelo concessionário, nos termos do § 3º do art. 7º do Código Tributário Nacional, dispensando-se a intermediação do 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 ou desapropriados. Trata-se de uma forma de financiamento de obras públicas prevista na Constituição, mas raramente empregada, que poderá ganhar impulso a partir da aprovação do projeto em análise.

Destaque-se 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.

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.

Assim, consideramos que, ao desvincular a concessão de obra pública da até agora necessária prestação associada de serviço público, o PL nº 5.134, de 2019, promove significativo avanço na legislação brasileira de concessões e parcerias público-privadas. Com sua aprovação, o gestor público terá ao seu dispor mais um instrumento jurídico de promoção do desenvolvimento, com grande potencial para atrair capital privado para a implantação e modernização da infraestrutura no País, especialmente a infraestrutura urbana.

Visando a aperfeiçoar a proposição, propomos duas emendas.

A primeira substitui os termos “urbanização” e “reurbanização” por “parcelamento e reparcelamento do solo”, no art. 2º, VI, da Lei de Concessões. O parcelamento do solo, disciplinado pela Lei nº 6.766, de 1979, é o instituto jurídico pelo qual se promove a urbanização, razão pela qual consideramos mais adequado adotá-lo na terminologia do projeto em análise.

A segunda emenda consiste na supressão do parágrafo único do art. 18 da mesma Lei, que condiciona a concessão de obra de natureza urbanística a expressa previsão em plano de operação urbana consorciada. Entendemos que a concessão de obra pode integrar operação urbana consorciada, que é o principal instrumento previsto no Estatuto da Cidade para a reconfiguração de áreas urbanas. Nem toda concessão de obra, no entanto, precisa, necessariamente, constar de uma operação consorciada, que é um instituto jurídico complexo, destinado apenas a intervenções de grande porte.

III – VOTO



Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do PL nº 5.134, de 2019, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao inciso VI do art. 2º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, na forma do PL nº 5.134, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 2º

.....
VI – parcelamento e reparcelamento do solo, edificação, construção, conservação, reforma, ampliação, melhoramento, demolição ou reconstrução de necessidade ou utilidade pública ou interesse social.” (NR)

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o parágrafo único do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, na forma do PL nº 5.134, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

