

# PARECER N° , DE 2016

SF/16097.40006-43

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o **Projeto de Lei do Senado nº 401, de 2012**, de autoria do Senador Antonio Carlos Rodrigues, que altera 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 estabelecer novo valor mínimo do contrato de parceria público-privada e condicionar à autorização legislativa as concessões patrocinadas em que mais da metade da remuneração do parceiro privado provenha da Administração Pública*, e sobre o **Projeto de Lei do Senado nº 472, de 2012**, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, que altera a *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público-privadas celebrados por Estados e Municípios*, que tramitam em conjunto.

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

## I – RELATÓRIO

Vêm à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 401, de 2012, de autoria do Senador Antonio Carlos Rodrigues, que altera 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 estabelecer novo valor mínimo do contrato de parceria público-privada e condicionar à autorização legislativa as concessões patrocinadas em que mais da metade da remuneração do parceiro privado provenha da Administração Pública*, e

SF/16097.40006-43



o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 472, de 2012, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, *que altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público-privadas celebrados por Estados e Municípios.*

Referidos projetos de lei tramitam em conjunto.

**O PLS nº 401, de 2012,** é composto de dois artigos.

O art. 1º propõe alterações aos arts. 2º e 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

A atual redação do inciso I, do § 4º, do art. 2º da Lei nº 11.079, de 2004, veda a celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor do contrato seja inferior a vinte milhões de reais.

A redação proposta pelo PLS nº 401, de 2012, pretende desmembrar o dispositivo citado (art. 2º, § 4º, I) em duas hipóteses (alíneas *a* e *b*): *i*) a alínea *a* estabelece que quando o contratante for município de até um milhão de habitantes ou ente de sua administração indireta, fica vedada a celebração do contrato de parceira público-privada com valor inferior a quinze milhões de reais; *ii*) a alínea *b*, por seu turno, veda a celebração do contrato de parceira público-privada com valor inferior a vinte milhões de reais para os demais casos.

O PLS nº 401, de 2012, objetiva, ainda, a alteração da redação do § 3º do art. 10 da Lei nº 11.079, de 2004.

O art. 10 da referida Lei trata do procedimento licitatório prévio e obrigatório à contratação da parceria público-privada, que será realizada na modalidade de concorrência.

Seu § 3º estabelece que as concessões patrocinadas – aquelas que envolvem, além da cobrança da tarifa dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público – em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

Pela proposta de alteração contida no PLS nº 401, de 2012, as concessões patrocinadas em que mais de 50% (cinquenta por cento) da



SF/16097.40006-43

remuneração do parceiro privado seja paga pela administração pública dependerão de autorização legislativa específica.

O art. 2º do PLS nº 401, de 2012, veicula a cláusula de vigência imediata da Lei que resultar da eventual aprovação da proposição.

O PLS nº 472, de 2012, por seu turno, é composto de um único artigo, o art.1º, que propõe nova redação ao inciso I do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.079, de 2004.

A proposição desmembra em três a regra atual que, como visto, veda a celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor do contrato seja inferior a vinte milhões de reais: *i)* pela alínea *a*, é vedada a celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor do contrato seja inferior a vinte milhões de reais no âmbito da União; *ii)* pela alínea *b*, a celebração contratual de que trata o § 4º do art. 2º é vedada quando o valor do contrato for inferior a dez milhões de reais no âmbito dos Estados e do Distrito Federal; *iii)* por fim, pela alínea *c*, é vedada a celebração contratual cujo valor seja inferior a cinco milhões de reais no âmbito dos Municípios.

Quando tramitavam autonomamente, os dois projetos de lei foram distribuídos à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à CCJ, cabendo a esta a decisão terminativa em ambos os casos.

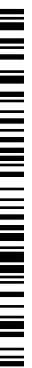
No prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos.

Em 12 de setembro de 2013, foi aprovado pela Mesa Diretora o Requerimento nº 951, de 2013, do então Senador Sérgio Souza, que solicitava a tramitação conjunta dos PLS nº 401 e 472, de 2012.

Em face do deferimento da tramitação em conjunto, a CAE se manifestou, em 3 de dezembro de 2013, sobre as duas proposições e o fez no sentido de aprovar, nos termos do relatório do então Senador Sérgio Souza, o PLS nº 401, de 2012, e de rejeitar o PLS nº 472, de 2012.

Em 19 de junho de 2015, tive a honra de ser designado relator da matéria nesta CCJ.

## II – ANÁLISE



SF/16097.40006-43

Cabe à CCJ, nos termos regimentais, manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito das proposições.

No âmbito da constitucionalidade, não há reparos a fazer às proposições. A matéria tratada – normas gerais de contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública – integra o rol de competências legislativas atribuídas de forma privativa à União pelo art. 22, inciso XXVII, obedecido ainda o disposto no art. 37, inciso XXI, e, para as empresas públicas e sociedades de economia mista, o art. 173, § 1º, inciso III, todos da Constituição Federal (CF).

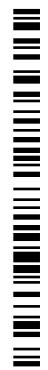
Por ser competência da União, cabe ao Congresso Nacional, nos termos do art. 48 da CF, com a sanção da Presidente da República, dispor sobre a matéria.

Nem se alegue que o inciso I do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.079, de 2004 – que veda a celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor do contrato seja inferior a vinte milhões de reais e é objeto das proposições analisadas –, é inconstitucional, pois não veicula norma geral de competência legislativa da União, mas, sim, norma específica usurpando, de forma inconstitucional, competência legislativa suplementar dos entes federados subnacionais (Estados Distrito Federal e Municípios), consoante o disposto no art. 24, §§ 1º e 2º; art. 25, § 1º; e art. 30, inciso II, todos da CF.

Para que a PPP seja efetivada é necessária a cooperação entre o ente estatal respectivo e o setor privado, consoante se dessume da lógica interna da Lei nº 11.079, de 2004, que prevê, entre outras, as seguintes características: *i)* a constituição de sociedade de propósito específico para implantar e gerir o objeto da parceria; *ii)* o detalhamento das contraprestações do parceiro público; e *iii)* a instituição de garantias das obrigações pecuniárias contraídas pela administração pública.

A matéria tratada pelos PLS nº 401 e 472, ambos de 2012, não é marcada pela reserva de iniciativa legislativa de que cuida o § 1º do art. 61 da CF, razão pela qual é legítima a iniciativa parlamentar no caso.

No campo da juridicidade, da mesma forma, nada há a objetar. As inovações que se pretende implementar no ordenamento jurídico são

SF/16097.40006-43

veiculadas pelas espécies legislativas adequadas – projetos de lei ordinária nacionais – e almejam alterar Lei específica existente.

Importante consignar a existência de crítica doutrinária minoritária de que o inciso I, do § 4º, do art. 2º da Lei nº 11.079, de 2004, veicula regra de direito financeiro e não norma geral de contratação. Nesse sentido, a espécie legislativa adequada para tratar do tema seria lei complementar, conforme o previsto no art. 163, inciso I, da CF.

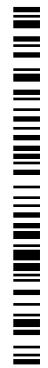
Entendemos, todavia, como todas as escusas merecidas pelos que pensam de forma diversa, que o objeto central da lei é a instituição de espécie de contrato administrativo de concessão – cujas regras devem ser veiculadas por lei ordinária – da qual a fixação de limites mínimos é parte essencial.

As proposições adéquam-se às prescrições regimentais e são vazadas em boa técnica legislativa, ressalvada a inexistência de cláusula de vigência no PLS nº 472, de 2012.

Quanto ao mérito, vale salientar que ambas as proposições objetivam fazer oportunas alterações nas normas de regência do contrato de parceria público-privada, tendo em vista o porte do órgão público contratante, alterando inciso I do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.079, de 2004, em vigor, que veda a celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor do contrato seja inferior a vinte milhões de reais.

Os autores do PLS nº 401, de 2012, e do PLS nº 472, de 2012, perceberam, em boa hora, que essa vedação não poderia ser aplicada de forma linear à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso porque, apesar de indesejados, fortes traços de desigualdade marcam nossa federação, especialmente no que concerne à ocupação populacional e ao desenvolvimento econômico.

O PLS nº 401, de 2012, propõe um corte fundado no número de habitantes do Município. Em outras palavras, nos municípios com menos de um milhão de habitantes reduz-se de vinte para quinze milhões o valor mínimo dos contratos, abaixo do qual não se admite a adoção da parceria público-privada. Em todas as outras hipóteses – Municípios acima de um milhão de habitantes, Estados, Distrito Federal e União – o piso para a celebração da parceria público-privada permanece de vinte milhões de reais.



SF/16097.40006-43

De outra sorte, o PLS nº 472, de 2012, propõe que a fixação de parâmetros mínimos de valor para a celebração de contratos de parceria público privada obedeça à estrutura de nossa federação: assim, na União o piso seria de vinte milhões de reais; nos Estados e Distrito Federal, de dez milhões de reais; e nos Municípios, de cinco milhões de reais.

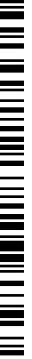
Parece-nos que a fórmula engendrada pelo PLS nº 401, de 2012, não é a mais adequada, que, ao estabelecer valor mínimo tão elevado, de quinze milhões de reais, ainda implica inviabilizar a realização de PPP pela maioria dos municípios do País.

Não se nega que a redução do piso para a celebração de contratos de parceria público-privada preconizada pelo PLS nº 401, de 2012, é meritória, porém, não tem o condão de viabilizar o acesso de pequenos e médios municípios a essa forma de contratação.

Além disso, a opção de conduzir algum empreendimento por meio de PPP deve estar fundada em critérios objetivos e técnicos, sendo indispensável demonstrar a razão pela qual se optou por essa forma de contratação, notadamente pelo fato de que há obrigação de que seja demonstrada a viabilidade econômica, cabendo, entretanto, a cada ente federado aferir esses critérios junto aos eventuais parceiros privados.

Registre-se que, na hipótese de o objeto da contratação envolver quantia inferior ao mínimo fixado na Lei das PPPs, deverá ser celebrado contrato de obra ou de serviço (regido pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) ou contrato de concessão comum (regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

Nesse sentido, diversamente do que entendeu a Comissão de Assuntos Econômicos, compreendemos que o PLS nº 472, de 2012, propõe critérios mais adequados e compatíveis à realidade dos entes federados, especialmente os municípios.



SF/16097.40006-43

### III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa das proposições analisadas e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 472, de 2012, e pela rejeição do PLS nº 401, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator