

## PROJETO DE LEI

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

### CAPÍTULO I DO OBJETO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

### CAPÍTULO II DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

#### Seção I Conceito e Princípios

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se contrato de parceria público-privada o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, ao parceiro privado, observadas as seguintes diretrizes:

I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia;

IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V - transparência dos procedimentos e das decisões;

VI - repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos parceiros em gerenciá-los; e

VII - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projeto de parceria.

## **Seção II Do Objeto**

Art. 3º Pode ser objeto de parceria público-privada:

I - a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública;

II - o desempenho de atividade de competência da administração pública, precedido ou não da execução de obra pública;

III - a execução de obra para a administração pública; e

IV - a execução de obra para sua alienação, locação ou arrendamento à administração pública.

§ 1º As modalidades contratuais previstas nesta Lei, bem como as demais modalidades de contratos previstas na legislação em vigor, poderão ser utilizadas individual, conjunta ou concomitantemente em um mesmo projeto de parceria público-privada, podendo submeter-se a um ou mais processos de licitação.

§ 2º Nas concessões e permissões de serviço público, a administração pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração.

§ 3º Nas hipóteses de execução de obra, ao término da parceria público-privada, a propriedade do bem móvel ou imóvel caberá à administração pública, independentemente de indenização, salvo disposição contratual em contrário.

## **Seção III Das Regras Específicas**

Art. 4º São cláusulas necessárias dos contratos de parceria público-privada:

I - prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos realizados, limitado a trinta anos;

II - as penalidades aplicáveis à administração pública e ao parceiro privado para a hipótese de inadimplemento das obrigações contratuais;

III - as hipóteses de extinção antes do advento do prazo contratual, bem como os critérios para o cálculo e pagamento das indenizações devidas; e

IV - o compartilhamento com a administração pública, nos termos previstos no contrato, dos ganhos econômicos decorrentes da alteração das condições de financiamento.

## **Seção IV Da remuneração**

Art. 5º A contraprestação da administração pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

- I - pagamento em dinheiro;
- II - cessão de créditos não tributários;
- III - outorga de direitos em face da administração pública;
- IV - outorga de direitos sobre bens públicos; ou
- V - outros meios admitidos em lei.

§ 1º A remuneração do parceiro privado poderá sofrer atualização periódica com base em fórmulas paramétricas, conforme previsto no edital de licitação.

§ 2º Os contratos previstos nesta Lei poderão prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho na execução do contrato, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade previamente definidos.

§ 3º A liberação dos recursos orçamentário-financeiros e os pagamentos efetuados para cumprimento do contrato com o parceiro privado terão precedência em relação às demais obrigações contratuais contraídas pela administração pública, excluídas aquelas existentes entre entes públicos e observado o disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 4º Não se aplica à licitação destinada à contratação de que trata esta Lei, o disposto na alínea “a” do inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

## **Seção V**

### **Das garantias**

Art. 6º Observadas a legislação pertinente e a responsabilidade fiscal, em particular, quando for o caso, o art. 40 da Lei Complementar 101, de 2000, fica a administração pública autorizada a conceder garantias para cumprimento de obrigações assumidas pelo parceiro privado em decorrência de contratos de parceria público-privada.

Art. 7º O contrato de parceria público-privada poderá prever que os empenhos relativos às contraprestações devidas pela administração pública possam ser liquidados em favor da instituição que financiou o projeto de parceria, como garantia do cumprimento das condições do financiamento.

Parágrafo único. O direito da instituição financeira limita-se à habilitação para receber diretamente o valor verificado pela administração pública na fase de liquidação, excluída sua legitimidade para impugná-lo.

Art. 8º Para o cumprimento das condições de pagamento originárias dos contratos administrativos decorrentes de parceria público-privada será admitida a vinculação de receitas e instituição ou utilização de fundos especiais, desde que previsto em lei específica.

Art. 9º Para concessão de garantia adicional ao cumprimento das obrigações assumidas pela administração pública, fica a União autorizada a integralizar recursos, na forma que dispuser ato do Poder Executivo, em Fundo Fiduciário de Incentivo às Parcerias Público-Privadas criado por instituição financeira.

§ 1º A integralização a que se refere o **caput** poderá ser realizada com os seguintes recursos públicos:

- I - dotações consignadas no orçamento e créditos adicionais;
- II - transferência de ativos não financeiros; e
- III - transferência de bens móveis e imóveis, observado o disposto em lei.

§ 2º A integralização de recurso no Fundo Fiduciário mediante a transferência de ações de companhias estatais ou controladas pela administração pública, nos termos do inciso II do § 1º, não poderá acarretar a perda do controle acionário pela União.

§ 3º Estados, Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante lei específica, autorizar a integralização de fundos fiduciários com as características referidas neste artigo.

### CAPÍTULO III DA LICITAÇÃO

Art. 10. A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação na modalidade de concorrência, observado o seguinte:

I - o edital indicará expressamente a submissão da licitação e do contrato às normas desta Lei;

II - a concorrência será promovida no regime de pré-qualificação; e

III - no edital de licitação, poderá se exigir:

a) garantias de proposta e de execução de contrato superiores às estabelecidas na legislação em vigor, desde que compatível com o ônus decorrente do seu descumprimento;

b) que o licitante apresente promessa de financiamento, por empresas ou instituições financeiras que atendam aos requisitos de solidez e segurança definidos no edital;

c) como condição para celebração do contrato, que o licitante vencedor constitua sociedade de propósito específico para implantar ou gerir seu objeto, bem como a adoção de contabilidade e demonstração financeira padronizadas;

d) prever que o licitante vencedor deva ficar encarregado da elaboração do projeto pertinente ao objeto da licitação ou admitir a apresentação de projeto alternativo no procedimento licitatório;

e) facultar a adoção da arbitragem para solução dos conflitos decorrentes da execução do contrato.

Art. 11. A licitação, após a fase de pré-qualificação e desde que previsto no edital, observará os seguintes procedimentos:

I - a administração pública receberá propostas técnicas dos licitantes, podendo solicitar as adequações que reputar conveniente para atendimento do interesse público, até que as propostas sejam consideradas satisfatórias;

II - será fixado no edital prazo suficiente e razoável para atendimento das solicitações da administração;

III - encerrada a fase de adequação das propostas técnicas, a administração pública receberá as propostas de preço dos licitantes;

IV - os licitantes poderão apresentar novas e sucessivas propostas de preço até a proclamação do vencedor, nas condições e prazos previstos no edital;

V - o edital poderá limitar o direito de apresentação de novas e sucessivas propostas de preços aos licitantes que se situarem em intervalo definido no edital a partir da proposta inicialmente classificada em primeiro lugar;

VI - não existindo pelo menos três propostas situadas no intervalo previsto no edital, os autores das três melhores propostas poderão oferecer novas e sucessivas propostas de preço.

Art. 12. Para julgamento das propostas, podem ser adotados os seguintes critérios:

I - menor valor de tarifa;

II - melhor técnica; e

III - menor contraprestação da administração pública.

§ 1º Os critérios de julgamento previstos neste artigo poderão ser combinados.

§ 2º A administração pública poderá adotar, como critério de desempate, demonstração da responsabilidade social dos licitantes.

#### CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 13. Ato do Poder Executivo instituirá órgão gestor, a ser coordenado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, com a finalidade de fixar procedimentos para contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública e definir as atividades, obras ou serviços considerados prioritários para ser executados sob o regime de parceria.

Art. 14. A abertura de processo licitatório para contratar parceria público-privada está condicionada ao cumprimento das seguintes regras:

I - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

II - demonstração da origem dos recursos para seu custeio;

III - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e

IV - avaliação e autorização do órgão gestor de que trata o art. 13.

§ 1º Para efeito do atendimento dos incisos I e II, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas

no anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 2º A comprovação referida no § 1º conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 1º.

Art. 15. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá as condições para concessão de crédito por instituições financeiras nacionais à administração pública e aos parceiros privados para financiamento de parcerias público-privadas.

Art. 16. O órgão central de contabilidade da União editará normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parcerias público-privadas.

#### CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 17. Aplica-se às parcerias público-privadas o disposto na Lei nº 8.666, de 1993, e, no caso de concessões e permissões de serviços públicos, o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e na Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, no que não contrariar esta Lei.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

EM nº 355/2003/MP/MF

Brasília, 10 de novembro de 2003.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à superior deliberação de Vossa Excelência proposta de Projeto de Lei, em anexo, que institui normas gerais para a licitação e contratação de Parceria Público-Privada, no âmbito da administração pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
2. A presente proposta finaliza extenso trabalho desenvolvido sob coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação da Casa Civil, dos Ministérios da Fazenda, das Cidades e dos Transportes, da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - SEDES, de diversos órgãos do governo e de entidades públicas e privadas.
3. A parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos. Tal procedimento, em pouco tempo alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado.
4. No caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado.
5. As Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica. Veja-se que o Projeto de Plano Plurianual do Governo, encaminhado para vigorar no período de 2004 a 2007, estima a necessidade de investimentos na ordem de 21,7% (vinte e um vírgula sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB até 2007, como condição à retomada e sustentação do crescimento econômico do país, o que torna indispensável a existência de instrumentos de parcerias que possibilitem a sua concretização.
6. A proposta de Projeto de Lei foi elaborada com o objetivo de adaptar o atual marco legal de contratação (Lei nº 8.666, de 1993) e de concessão de serviços (Leis nº 8.987 e 9.074, ambas de 1995), permitindo algumas alterações que potencializem o sistema de parceria e o seu elemento de distinção: compartilhamento dos riscos e financiamento privado.
7. Assim, o projeto é dividido em cinco capítulos, fixando (I) o objeto e âmbito de aplicação da Lei, (II) o contrato de parceria público-privada, (III) a licitação, (IV) disposições

gerais e (V) e disposições finais. Em relação a cada um dos capítulos que compõem a proposta, destaco o que segue.

8. No capítulo primeiro é fixada a abrangência do Projeto de Lei, determinando que o mesmo seja o marco legal geral para as parcerias público-privadas, nos termos autorizados no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. O parágrafo único do projeto, por sua vez, estende sua aplicação às entidades da administração indireta e àquelas controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público.

9. O capítulo segundo, por sua vez, estabelece os princípios, o objeto, regras específicas, remuneração e garantias dos contratos de parceria público-privada. Merece destaque, entre as normas contidas no projeto, aquela que delimita o objeto da parceria, entendida como acordo firmado entre a Administração Pública e entes Privados, que estabelece vínculo obrigacional para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento incumbem ao ente privado. Indica o mesmo dispositivo a observância dos princípios da eficiência, respeito aos destinatários dos serviços e entes incumbido de sua execução, indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e de poder de polícia, responsabilidade fiscal, transparência, repartição dos riscos adequada a capacidade gerencial das partes e sustentabilidade financeira e vantagem sócio-econômicas do projeto (art. 2º).

10. Merecem igual destaque, no âmbito do projeto e do capítulo segundo, os instrumentos de remuneração e garantia previstos, como a precedência das obrigações originárias de contratos de parceria público-privada na liberação de recursos orçamentárias e pagamentos em relação às demais obrigações contratadas pelo Poder Público (§ 3º do art. 5º); a autorização para liquidação do empenho em favor da instituição financeira que financiou a parceria, como garantia do empréstimo feito pelo parceiro privado (art. 7º); a admissão da vinculação de receitas e instituição de fundos especiais, desde que previsto em Lei específica (art. 8º); e, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo, a autorização para integralização de Fundo Fiduciário de Incentivo às Parcerias Público-Privadas a ser instituído por Instituições Financeiras (art. 9º). Tais instrumentos visam fortalecer a confiança do particular que assume a responsabilidade integral pelo investimento no projeto objeto da parceria.

11. Por outro lado, a administração pública poderá estabelecer metas de desempenho como condição para liberação da remuneração do parceiro privado, elemento este essencial na relação da parceria (§ 2º do art. 5º).

12. A modalidade de licitação, estabelecida no capítulo terceiro, é a da concorrência regulada pela Lei nº 8.666, de 1993, com algumas regras específicas contidas no próprio projeto. Estas estão previstas nos artigos 10º ao 12º, e tem por objetivo dar maior flexibilidade na montagem das parcerias público-privadas. Destaque-se a possibilidade de exigência de garantias do parceiro privado maiores do que as previstas na legislação existente (art. 10º, inciso III, alíneas **a** e **b** do projeto) e de formação de Sociedade de Propósito Específico - SPE para a execução do contrato de parceria (art. 10º, inciso III, alínea **c** do projeto). Tais medidas objetivam dar à administração pública garantias para a adequada conclusão do negócio a ser implementado, considerando o esforço e recursos necessários à conclusão do processo de contratação e o prazo de vigência do contrato que pode chegar a 30 anos.

13. O capítulo quarto contém duas importantes regras para a implantação da parceria público-privada. A primeira é a que determina que o Poder Executivo institua órgão gestor específico, a exemplo da legislação existentes em diversos países, como medida a qualificar a seleção dos projetos de parceria e permitir um adequado acompanhamento de sua execução (art. 13). A regulamentação do órgão gestor mediante ato do Poder Executivo, e não por lei, confere flexibilidade na gestão do processo, permitindo, no evoluir dos projetos, a superação de eventuais entraves burocráticos e o reforço nos sistemas de controle e transparência.

14. A segunda medida contida no capítulo quarto é a que estende para parceria público-privada mecanismos específicos de controle de despesas públicas. Tais procedimentos vão ao encontro do princípio da responsabilidade fiscal que norteia a atividade estatal e governamental.

15. Por fim, o capítulo quinto encerra o projeto, determinando a aplicação subsidiária do disposto na Lei nº 8.666, de 1993, e, no caso de concessões e permissões de serviços públicos, o disposto na Lei nº 8.987 e na Lei nº 9.074, ambas de 1995. Tal extensão é consentânea com a filosofia do projeto de não propor um marco regulatório totalmente novo, mas adaptar a legislação existente, com uso consagrado, às características típicas da parceria público-privada.

16. Estas são as razões que nos levam a encaminhar o presente projeto de lei a sua elevada consideração.

Respeitosamente,