Estado do Rio Grande do Sul
MUNICIPIO DE ERECHIM
PREFEITURA MUNICIPAL
Praça da Bandeira, 354
Fone: (54) 3520 7000
99700-000 Erechim – RS

Of. Exp. Câm. N.º 058/2015 Erechim, 23 de Abril de 2015.

Excelentíssimo Senhor,
Vereador FERNANDO AUGUSTO BARP,
D.D. Presidente do Poder Legislativo,
Nesta Cidade.

Senhor Presidente:

Encaminhamos-lhe o Projeto de Lei n.º 052/2015, que Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e dá outras disposições.

Na expectativa de que este seja acolhido, subscrevemo-nos com apreço e consideração.

Atenciosamente,

Paulo Alfredo Polis,
Prefeito Municipal.

PROJETO DE LEI N.º 052/2015

Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e dá outras disposições.

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1.º Fica instituído o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, que será regido pelas normas desta lei e pelas normas gerais nacionais aplicáveis às contratações desta modalidade, especialmente as normas gerais para a contratação de parcerias público-privadas, Lei Federal n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, aplicando-se, ainda, supletivamente e no que couber, o disposto no Código Civil Brasileiro e nas Leis Federais n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 2.º São objetivos do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas:

I - incentivar a colaboração entre a Administração Pública Municipal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município e a iniciativa privada visando à realização de atividades de interesse público mútuo;

II - incrementar o financiamento privado de investimentos em atividades de interesse público mútuo;

III - incentivar a adoção das diferentes formas de delegação à iniciativa privada da gestão das atividades de interesse público mútuo;

IV - incentivar a Administração Pública Municipal a adotar instrumentos eficientes de gestão das políticas públicas visando à concretização do bem-estar dos munícipes e à efetivação dos seus demais objetivos fundamentais;

V - viabilizar a utilização dos recursos do orçamento municipal com eficiência;

VI - incentivar e apoiar iniciativas privadas no Município de Erechim que visem à criação ou ampliação de mercados, à geração de empregos, à eliminação das desigualdades sociais, ao aumento da distribuição de renda e ao equilíbrio do meio ambiente;

VII - promover a prestação adequada e universal de serviços públicos no Município de Erechim.

§ 1.º Para efeito desta lei, são atividades de interesse público mútuo aquelas inerentes às atribuições da Administração Pública Municipal direta ou indireta, tais como a gestão e prestação dos serviços públicos, de obras públicas ou de bens públicos, para a efetivação das quais a iniciativa privada tem o interesse de colaborar.

§ 2.º Poderão ser objeto de parceria todas as atividades que não sejam definidas normativamente como indelegáveis pela Administração Pública, preponderantemente as da área de infraestrutura.

Art. 3.º São princípios que orientam a realização do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas:

I - a abertura do programa à participação de todos os interessados em realizar parcerias com a Administração Pública Municipal;

II - a transparência dos atos, contratos, processos e procedimentos realizados;

III - a vinculação das decisões tomadas pela administração pública aos fundamentos de fato e de direito constantes do processo ao cabo do qual a decisão foi editada;

IV - o planejamento prévio das parcerias que serão realizadas;

V - o custo-benefício e a economicidade das parcerias realizadas;

VI - a boa-fé na edição de atos e no cumprimento dos contratos inerentes ao programa;

VII - a vinculação ao cumprimento dos contratos inerentes ao programa;

VIII - a apropriação recíproca dos ganhos de produtividade fruto da gestão privada e delegada das atividades de interesse mútuo;

IX - a responsabilidade na gestão do orçamento público;

X - a garantia de participação popular nos processos de decisão e no controle da execução do programa.

Art. 4.º São instrumentos para a execução do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas:

I - a garantia à iniciativa privada do direito de propor à Administração Pública Municipal a realização de projetos de parceria que compreendam a execução de atividades de interesse público mútuo; regulamentado por Decreto do Poder Executivo;

II - os projetos de financiamento privado e os planos de viabilidade econômica das parcerias;

III - os créditos e fundos orçamentários destinados ao apoio econômico-financeiro das parcerias;

IV - os contratos administrativos, os contratos privados, os convênios e os atos unilaterais que possam ser firmados pela administração pública municipal tendo como objeto delegação à iniciativa privada da gestão e prestação de atividades de interesse público mútuo;

V - a criação de sociedade de propósito específico;

VI - a regulação administrativa e econômica das atividades de interesse público mútuo.

CAPÍTULO II
DO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DOS PROJETOS

Art. 5.º Os projetos administrativos de parceria de que trata esta lei serão aprovados mediante processo administrativo deliberativo prévio que compreenderá as seguintes fases:

I - proposição do projeto e/ou tecnologia;

II - análise da viabilidade do projeto;

III – deliberação técnica

IV – deliberação da autoridade administrativa (Secretário Municipal responsável)

V – deliberação do Prefeito Municipal.

Art. 6.º O prazo para a tramitação e conclusão dos processos de deliberação do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas é de, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias, contados do protocolo da proposição.

Parágrafo único. O Chefe do Executivo Municipal, mediante justificativa expressa, poderá prorrogar este prazo, após findo o período inicial.

Art. 7.º Os projetos de parceria poderão ser de iniciativa do Município, podendo ser elaborados por conta própria ou contratados, nos termos da Lei Federal n.º 8.666/93, ou de proponente, devendo ser observados os requisitos do Art. 5.º desta Lei.

§ 1.º Quando contratados, os projetos de parceria deverão conter:

I – a indicação expressa do nome e das qualificações pessoais de seu proponente;

II – a indicação dos autores do projeto;

III – especificações gerais sobre viabilidade econômico, financeira e a importância social e política do projeto

IV - análise dos riscos inerentes ao desenvolvimento do projeto e especificação de sua forma de divisão entre a Administração Pública Municipal e o proponente;

V - especificação das garantias que serão oferecidas para a concretização do financiamento privado do projeto, se possível com indicação de uma ou mais instituições financeiras previamente consultadas e interessadas na realização da parceria;

VI - se o projeto envolver a realização de obra, os traços fundamentais que fundamentarão o projeto básico desta obra;

VII - parecer jurídico sobre a viabilidade do projeto nos termos da legislação federal e municipal vigentes;

VIII - todos os demais documentos que o proponente entender fundamentais à deliberação sobre o projeto.

§ 1.º As determinações deste artigo aplicam-se tanto no caso do proponente ser representante de órgão, entidade ou agente da administração pública, como no caso do proponente pertencer à iniciativa privada.

§ 2.º O proponente pode requerer que seja feito sigilo sobre documentos ou dados contidos em sua proposta.

§ 3.º O sigilo referido no § 2.º deste artigo não se aplicará aos documentos e dados que sejam imprescindíveis à ampla compreensão do projeto na fase de consulta pública.

CAPÍTULO III
DO COMITÊ GESTOR

Art. 8.º Em havendo a necessidade, será nomeado Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas, mediante Decreto do Prefeito Municipal.

CAPÍTULO IV
DAS NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO

Art. 9.º A licitação será regida pelas normas gerais nacionais pertinentes ao contrato que se intentará firmar, no caso concreto, bem como pelas normas específicas da legislação municipal.

Art. 10. Publicado o edital de convocação de todos os eventuais interessados, o prazo mínimo para oferecimento de proposta será de 45 (quarenta e cinco) dias contados da referida publicação.

CAPÍTULO V
DAS NORMAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO

Art. 11. Os contratos celebrados na execução do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas obedecerão às normas gerais nacionais pertinentes e às normas especiais da legislação municipal.

Parágrafo único. É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor anual do contrato seja inferior a R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

Art. 12. O objeto da contratação poderá abranger, dentre outras atividades de interesse público mútuo:

I - a delegação da gestão de serviços públicos;

II - a delegação da gestão de bens públicos;

III - a delegação da gestão de serviços públicos associada à realização de obra pública;

IV - a delegação da gestão de bens públicos associada à realização de obra pública.

§ 1.º Poder-se-á facultar ao parceiro privado a exploração econômica do serviço ou do bem público sob sua gestão delegada.

§ 2.º Em todas as hipóteses o parceiro privado responderá pela manutenção, modernização e conservação dos bens sob sua gestão ou titularidade, nos termos e por todo o período de vigência do contrato.

Art. 13. O prazo dos contratos será compatível com a amortização do financiamento privado dos respectivos projetos de parceria ou dos investimentos privados realizados diretamente pelo parceiro contratado.

§ 1.º Os contratos poderão, baseado no princípio da adequada prestação de serviço, ser prorrogados por iguais períodos.

§ 2.º Não serão firmados contratos com prazo superior a 35 (trinta e cinco) anos, inseridos neste prazo as prorrogações de que trata o parágrafo anterior.

Art. 14. A contraprestação do parceiro privado, caso necessária à viabilidade econômico-financeira do projeto, pode ser composta por:

I - tarifa ou outra forma de remuneração paga pelo usuário;

II - preço pago pela administração municipal ao longo da vigência do contrato;

III - receitas alternativas, complementares, acessórias inerentes ou de projetos associados, tais como receitas obtidas com publicidade, receitas advindas da captação de doações ou receitas inerentes à exploração comercial de bens públicos materiais ou imateriais;

IV - pela combinação dos critérios anteriores de remuneração.

§ 1.º A Administração Pública Municipal poderá remunerar o parceiro privado pelos serviços prestados ou pelo uso comum ou privativo do bem público.

§ 2.º A contraprestação do parceiro privado pela Administração Pública Municipal poderá se dar de forma indireta, tal como por meio de cessão de créditos tributários ou não, pela outorga de direitos em face da administração pública ou pela outorga de direitos sobre bens públicos.

§ 3.º Na hipótese da gestão dar-se em regime de arrendamento, a Administração Municipal receberá uma parte da receita obtida pelo parceiro privado com a exploração econômica do bem.

§ 4.º A remuneração do parceiro privado pode ser vinculada ao seu desempenho ou à realização de metas preestabelecidas de produtividade, demanda, qualidade, atendimento, universalização, entre outras.

Art. 15. Os riscos de cada uma das partes e a forma de variação, ao longo do tempo, da remuneração serão previstos expressamente no contrato.

Art. 16. O contrato fixará os indicadores de qualidade, de desempenho e de produtividade do parceiro privado, os instrumentos e parâmetros para sua aferição e as consequências em relação ao seu cumprimento ou descumprimento.

Art. 17. O contrato poderá prever ou não a reversão de bens ao Município ao seu término.

Art. 18. O contrato poderá estabelecer a solução de eventuais divergências e conflitos de interesse da Administração Pública Municipal e seu parceiro privado por meio de arbitragem, Agências Reguladoras, entre outros.

Parágrafo único. Na hipótese de arbitragem, os árbitros serão escolhidos entre pessoas naturais de reconhecida idoneidade e notório conhecimento da matéria, sendo 01 (um) advogado, 01 (um) técnico específico da área/objeto cuja parceria fora firmada e 01 (um) representante dos usuários do objeto da parceria.

Art. 19. As garantias para a realização da parceria serão aquelas indicadas no respectivo projeto de financiamento e que forem aceitas pelas instituições financeiras que participarem do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas.

Art. 20. As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I - vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV, do art. 167, da Constituição Federal;

II - instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III - contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V - garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI - outros meios legais.

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. Os bens imóveis utilizados em projetos do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas ficam isentos do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

Art. 22. Os bens imóveis alienados em função da realização dos projetos do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas ficam isentos do Imposto sobre Transmissão Intervivos a qualquer título, por ato oneroso.

Art. 23. Os contratos, convênios e demais parcerias da Administração Pública Municipal com entidades privadas, celebrados anteriormente à vigência desta lei, continuam em vigor e submetidos aos seus instrumentos originais.

Parágrafo único. Faculta-se às partes, na hipótese prevista no caput deste artigo, a alteração consensual do instrumento original com vistas a sua adaptação às regras da presente lei.

Art. 24. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Erechim/RS, 23 de Abril de 2015.

Paulo Alfredo Polis
Prefeito Municipal

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei Autoriza o Poder Executivo Municipal a Instituir o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e dá outras disposições.

A parceria público-privada (PPP) é uma espécie de contrato de concessão de serviço público. Como tal, por seu intermédio o poder público delega a um particular a realização de uma atividade de titularidade do Estado. A Lei 11.079/04 instituiu a PPP no Brasil como suporte normativo a grandes projetos de infraestrutura concebidos para absorver o ingresso intensivo de capital estrangeiro verificado após 1995, a partir de quando foram suprimidos diversos tradicionais monopólios estatais e abolidas barreiras jurídicas à introdução da concorrência, especialmente por meio da Lei 8.997/95.

Essa lei induz ao aumento de investimentos privados em serviços públicos e tende a conferir estabilidade ao modo e ao tempo de execução dos contratos em que a Administração for parte, ao discriminar uma divisão peculiar de riscos, estabelecendo como premissa – no direito brasileiro – que o parceiro privado promova o investimento antecipadamente ao início do recebimento da remuneração. Para tanto, a lei estabeleceu garantias especiais ao parceiro privado, assim como em contrapartida se estipulam regras para impedir o comprometimento desproporcional dos recursos públicos.

A Lei de PPP tem as marcantes características de buscar a diminuição dos riscos do investidor privado e garantir a continuidade do programa de concessões pela criação de instrumentos antes indisponíveis para os contratos de concessão (e também para contratos administrativos comuns, sem outorga de exploração de serviço público) que exigem investimento imediato e de grande monta, a ser amortizado em longo prazo. O art. 2.º da Lei de PPP instituiu duas modalidades de contratos sob esse regime especial: a concessão *patrocinada* e a concessão *administrativa*. Tanto uma quanto outra tende a contornar a baixa atratividade natural de certa prestação de serviço, por impossibilidade ou dificuldade extrema de cobrança de tarifa ou por inviabilidade econômica do produto da cobrança de tarifa.

A concessão patrocinada tem duas características concomitantes:

(*a*) contrato de concessão de serviços ou obras públicas concebido sob o regime da Lei 8.987 e (*b*) em que a Administração pague ao parceiro privado uma contraprestação pecuniária adicional à tarifa cobrada dos usuários. Compartilha as características da concessão comum, a não ser pelo modo de remuneração do parceiro privado. Distingue-se como categoria autônoma por possuir determinado objeto (prestação delegada de serviço público) com certa forma de remuneração (compartilhada entre usuários e Administração).

A Lei de PPP adotou regras muito peculiares e adaptadas ao contexto nacional. A propósito de preservar a utilidade da concessão comum e dos demais contratos administrativos inespecíficos, a Lei de PPP restringe o emprego da concessão patrocinada e da concessão administrativa a projetos superlativos. Seu art. 2º, § 4º, veda que os contratos de PPP tenham como objeto exclusivo a execução de obra ou o fornecimento e instalação de equipamentos ou de mão-de-obra, exige a aplicação de volume ampliado de recursos (superior a R$ 20 milhões) e estipula prazo dilatado de vigência (entre cinco e 35 anos). Múltiplos condicionantes da lei se destinam ao incremento da atratividade do negócio.

Pode-se aludir à contraprestação do parceiro público adicionalmente à tarifa (art. 2º, § 1º), à remuneração variável de acordo com o alcance de metas de desempenho (art. 6º, par. único), ao compartilhamento com a Administração de ganhos econômicos em refinanciamentos (art. 5º, inc. IX), à transferência do controle da sociedade de propósito específico (criada pelo vencedor da licitação apenas para gerir a PPP) para os seus financiadores para a continuidade do serviço (art. 5º, § 2º, inc. I) e os empenhos do parceiro público diretamente para a entidade financiadora da parceria (art. 5º, § 2º, inc. II).

Essas estipulações refletem um traço acentuado da PPP em reforçar o *vínculo associativo* entre os parceiros público e privado. Estimulam a colaboração recíproca e a previsibilidade das condutas mútuas, especialmente em favor da preservação do risco assumido – como promovem o art. 4º, VI; art. 5º, III, da Lei de PPP.

A escolha da modalidade de concessão de serviço público obedece a critérios objetivos que reduzem a margem de autonomia decisória da Administração Pública. Existem métodos consagrados, como a elaboração do *Project Finance* (com objetivo similar ao do *Estudo de Viabilidade* previsto no art. 10, inc. I, alínea "a", da Lei de PPP) e a apuração do *Value for Money* (a relação entre a eficiência da prestação direta pelo Estado e a eficiência da prestação delegada e das modalidades desta entre si), que permitem identificar com

elevado grau de precisão qual espécie de concessão será a mais apropriada para determinado projeto.

A avaliação da viabilidade econômica da PPP flutua de acordo com a atratividade que os termos estipulados no contrato de PPP atribuírem ao negócio público. Diversos fatores contribuem para diminuir a atratividade do negócio e, com isso, restringir a afluência de empresas interessadas em assumir a condição de parceiro privado. São fatores econômicos que a formatação jurídica da PPP pode-se encarregar de contornar ou, quando menos, de mitigar quanto aos seus efeitos dispersivos do interesse privado. A baixa atratividade natural de um projeto pode recomendar o emprego da PPP. Caracteriza-se em grande medida pela insustentabilidade operacional do sistema amparado apenas na tarifa paga pela coletividade, devido à quantidade diminuta de usuários e impossibilidade ou dificuldade extrema de cobrança de tarifa, que conduz a um retorno econômico projetado como negativo.

Inversamente, a alta atratividade natural de um projeto conduz à adoção de uma concessão comum, regulada pela Lei 8.987. São qualificados pela autossustentabilidade, que se reflete na suficiência da tarifa paga pela coletividade, em quantidade suficiente e acessível de usuários que tornam viável a cobrança pulverizada de tarifa, do que decorre um retorno econômico projetado como positivo. Logo, a avaliação negativa para realizar um empreendimento sob regime de PPP não conduz necessariamente ao abandono da execução desse projeto. A falta de elementos para que um projeto se concretize como PPP induz a que a concessão comum lhe seja apropriada. Pode significar que a atratividade do negócio para o parceiro privado é suficiente para obter um resultado vantajoso pela aplicação do regime tradicional de concessão de serviço público.

Então, a PPP será adequada quando (além do cumprimento das exigências do art. 2º, § 4º, da Lei de PPP) o retorno econômico previsto pelo projeto ao parceiro privado for insuficiente ou negativo, seja pela virtual impossibilidade ou dificuldade extrema de cobrança de tarifa (como em parte dos serviços de limpeza urbana e outros similares), seja pela inviabilidade econômica do produto da cobrança de tarifa (por exemplo, quando não houver usuários em quantidade suficiente para conferir rentabilidade à exploração do serviço apenas por meio da tarifa deles recolhida).

Por todas as razões expostas, existe a relevância irrefutável na criação do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas em nosso Município, sendo que trará

grandes vantagens para a melhoria e aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Diante do exposto, contamos com a colaboração dos Senhores Vereadores, para análise e deliberação positiva a respeito da matéria apresentada no projeto.

Prefeitura Municipal de Erechim/RS, 23 de Abril de 2015.

Paulo Alfredo Polis
Prefeito Municipal