

## **LEI 19.811/2019 DO PARANÁ CRIA NOVOS MECANISMOS PARA PARCERIAS EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO**

**Rafael Wallbach Schwind**

*Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela USP  
Visiting scholar na Universidade de Nottingham*

**Daniel Siqueira Borda**

*Especialista em Processo Civil e em Direito Tributário  
Mestrando em Direito do Estado pela USP*

### **1. Contexto em que a Lei 19.811/2019 do Estado do Paraná foi promulgada**

Em 05.02.2019, foi sancionada a Lei 19.811 do Estado do Paraná com intuito de impulsionar parcerias entre o Setores Públicos e Privados para consecução de projetos para o desenvolvimento do Estado do Paraná.

A Lei foi assinada pelo Governador em evento empresarial. Representantes do Estado do Paraná fizeram questão de destacar a importância da lei na garantia da segurança jurídica e eficiência administrativa. A ideia é incentivar o setor privado a investir e destravar projetos importantes de infraestrutura para o Estado do Paraná.

Com a lei, o novo Governo visa a reestabelecer o Programa de Parcerias no Paraná (PAR). Algo parecido ocorreu em 2012, quando o Estado criou o programa de Parcerias Público-Privadas do Paraná (Paraná Parcerias) por meio da Lei 17.046.

Nota-se também o alinhamento do Estado do Paraná com o modelo de PPI adotado em âmbito federal por meio da Lei Federal 13.334/2016.

Sem dúvida, há o reconhecimento de que o ambiente jurídico até então vigente não foi capaz de guiar os Administradores a adotar modelos contratuais sustentáveis, que permitissem a concepção e execução de projetos de infraestruturas necessários para o desenvolvimento do Estado do Paraná.

O Estado do Paraná conta com projetos de infraestrutura em fase de licitação ou estudo<sup>1</sup> para execução em parcerias com os privados. Os projetos já existentes<sup>2</sup> e outras novas iniciativas poderão ser beneficiados por esta nova Lei.

---

<sup>1</sup> O site do governo do Paraná indica alguns projetos em fase de estudo por meio de PMI, por exemplo: <http://www.planejamento.pr.gov.br/modules/faq/category.php?categoryid=5>.

<sup>2</sup> As informações sobre os projetos são esparsas – o que impõem ao Governo seu primeiro desafio: concentrar as informações em repositórios confiáveis e acessíveis a fim de que se crie

## **2. As novidades da Lei 19.811/2019 do Estado do Paraná**

Há três grandes novidades na Lei 19.811/2019: (1) a criação do Programa de Parcerias do Paraná; (2) a criação de um Fundo para Desenvolvimento de Projetos de Infraestrutura; e (3) a alteração de alguns dispositivos da Lei 17.046/2012 do Estado do Paraná que trata das PPPs.

### **3. O Programa de Parcerias**

O art. 1º da Lei cria o Programa para proporcionar *“a racionalização dos ativos públicos, a ampliação da eficiência e da qualidade dos empreendimentos públicos e dos serviços estatais e a atração de investimentos para o desenvolvimento do Estado do Paraná”*.

#### **3.1 Detalhamento dos objetivos do Programa**

Tal objetivo é detalhado no art. 4º da Lei, que revela o dever de atuação estatal pautado na redução (eliminação) de intervenções públicas unilaterais nos contratos firmados. Por outro lado, pretende-se criar um ambiente externo no qual o Estado do Paraná contará com mecanismos regulatórios que gerarão segurança jurídica e atribuirão eficiência às funções estatais essenciais para que os negócios público-privados sejam devidamente executados.

Nesse sentido, a Lei constitui um compromisso do Estado do Paraná para atração de investimentos, no qual se estabelece um padrão de conduta da Administração que privilegiará sempre a execução do negócio pactuado com o privado – algo que parece óbvio, mas que na prática muitas vezes não se constata.

Isso, obviamente, deverá envolver a alteração de padrão da atuação dos entes de controle, que também estão atrelados à nova Lei.

#### **3.2 Criação da Carteira de Projetos**

O Programa abrange projetos de desestatização e contratos de parcerias indicados pela Administração Pública Estadual Direta e Indireta e pelo Município, nos casos em que os projetos municipais pressuponham a delegação de atribuições ou o fomento pelo Estado do Paraná (art. 3º).

---

um banco de dados essencial para o acompanhamento do desenvolvimento de projetos de infraestrutura.

Os projetos formarão uma carteira a ser desenvolvida por uma unidade gestora e um órgão deliberativo denominado Conselho do Programa de Parcerias do Paraná (CPAR – art. 2º).

### **3.3 A figura do “Contrato de Parceria”**

A Lei permite que na carteira de projetos sejam incluídos contratos *“equivalentes à concessão comum, patrocinada ou administrativa, à concessão regida por legislação setorial, à permissão de serviço público, ao arrendamento de bem público, à concessão de direito real e a outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante”* (art. 3º, §1º). Trata-se de conceito idêntico ao contrato de parceria da Lei Federal 13.334/2016.

Ou seja, a Lei **(1)** adota o conceito amplo de parceria para reconhecimento de contratos que podem ser incluídos na carteira de projetos; e **(2)** incide em projetos complexos e estratégicos, definidos a partir do volume de investimentos, prazos exigidos e riscos envolvidos para sua execução.

### **3.4 Princípios e diretrizes para a execução do projeto de parceria**

O art. 5º da Lei 19.811/2019 enuncia uma série de princípios e diretrizes, que, se cumpridos, permitirão a formatação de projetos concebidos para que sejam efetivamente executados – o que significará, ao final, o atingimento das finalidades pretendidas com a união de esforços entre os setores público e privado.

Extrai-se do dispositivo o reconhecimento, pelo Estado do Paraná, de que os projetos de infraestrutura realizados em parceria com o setor privado ocorrerão em um ambiente essencialmente negocial, no qual o Poder Público atuará com a finalidade primordial de garantir a execução do projeto pactuado.

Para tanto, os projetos devem ser desenvolvidos: de forma transparente (inc. I); por meio de processo de contratação isonômico e competitivo (inc. II); formatados eficientemente, buscando-se apurar e detalhar seus riscos e as medidas necessárias para que sejam executados (incs. III e IV); em um ambiente regulatório seguro e estável – o que significará preservar as condições do negócio pactuado até a sua execução (inc. V); evitando-se a intervenção estatal no negócio celebrado (inc. VII).

Os projetos deverão contar com aferição independente de indicadores e resultados, mecanismos de participação e obtenção de informações pelo usuário, bem como a adoção de métodos eficazes de resolução de conflitos – o que significa verificar para cada projeto a conveniência da utilização da

arbitragem, da mediação e de comitês de especialistas e auditores independentes (*dispute boards*).

### **3.5 Estruturação, prioridade e execução dos projetos**

A Lei 19.811/2019 estabelece um processo de elaboração e celebração dos contratos, cujo objetivo é permitir a execução plena da finalidade pretendida pelas partes contratantes.

O Estado do Paraná reafirma regras que permitem que o particular participe da elaboração dos projetos que, se aprovados, terão prioridade de tramitação até que a contratação ocorra.

A participação do particular na elaboração de projetos ocorrerá por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI – arts. 12 e ss.). Trata-se de processo que já é utilizado pelo Estado do Paraná – e que já foi objeto, inclusive, de regulamentação pelo Decreto Federal 6.823/12 (e que deveria ser readequado em função da nova Lei). Nota-se a tentativa da Lei de gerar mais segurança ao privado que pretenda desenvolver os projetos. Há regra, por exemplo, sobre o cancelamento do ato de autorização para desenvolvimento do projeto, “*assegurado o ressarcimento indenizatório ao autorizatário na hipótese e na exata proporção do eventual aproveitamento do projeto*” (art. 15).

Aprovado o projeto no âmbito do PAR, cada etapa do processo de execução de seu contrato (e mesmo na elaboração dos estudos) contará com prioridade dos entes estatais. Isso significa colaboração efetiva do ente estatal, inclusive por meio de pactos contratuais, para obtenção de licenças a aprovação de investimentos, bem como a determinação de que os entes fixem prazo para produção de atos liberatórios.

Chamam atenção os arts. 25 e 26, que delimitam o papel do Tribunal de Contas do Estado no processo de aprovação e fiscalização dos projetos ao determinar que os projetos sejam submetidos à sua avaliação. Por outro lado, estabelece expressamente o dever de que qualquer decisão que intervenha no projeto ou na execução do contrato contemple a avaliação sobre as consequências jurídicas e econômicas da intervenção. Nesse sentido, o art. 26 menciona expressamente o dever de obediência aos ditames do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei Federal 4.657/1942).

Celebrado o contrato, a Lei 19.811/2019 prevê mecanismos para que a execução ocorra de forma segura para as partes, arcando cada qual com os riscos expressamente assumidos por ocasião da assinatura do contrato – ou, quando possível, cooperando para que problemas contratuais sejam superados.

No âmbito dos contratos de parceria, a Lei 19.811/2019 fortalece o compromisso com a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No art. 38, estabeleceu-se que o reequilíbrio do contrato ocorrerá não somente quando se materializarem os riscos alocados contratualmente, mas também nas hipóteses das áleas extraordinárias e extracontratuais previstas na alínea “d” do inciso II do art. 65 da Lei Geral de Licitações.

Tal previsão elimina o risco de que a Administração pretenda inserir cláusulas gerais de imputação de riscos ao particular, negando-se a reequilibrar o contrato em situações de onerosidade insuportável e imprevisível. Se por ventura, cláusulas genéricas desse tipo forem inseridas em contrato, devem ser consideradas nulas nos termos do art. 38.

Além disso, a alteração do contrato é permitida (art. 32), inclusive para além dos limites impostos na Lei Geral de Licitações, com vistas a garantir que o objetivo (a finalidade) da contratação seja atingido. A previsão também é importante para eliminar qualquer possibilidade de que órgãos de controle impeçam alterações necessárias à sobrevivência do contrato, sob o pretexto de que tais alterações extrapolariam o limite quantitativo permitido na Lei Geral de Licitações<sup>3</sup>.

O mesmo compromisso do Estado do Paraná com a manutenção do equilíbrio contratual ao longo da avença contratual também é reforçado em relação à colaboração para execução efetiva do contrato.

No art. 36, parágrafo único, há a determinação de celebração de instrumento (“termo”) para disciplinar prazos e condições ao cumprimento pelas partes de providências e obrigações preliminares à parceria (p. ex. desapropriações, licenciamentos, estruturação de garantia, obtenção de aceites por agente financiador de longo prazo, etc.). O adimplemento dos prazos fixados poderá ser qualificado, inclusive, como “condição suspensiva à execução da parceria”.

Aliás, e como último destaque da questão, extrai-se da Lei 19.811/2019 a intenção do legislador de tornar ainda mais evidente a obrigação de o Administrador contratante cumprir o contrato e de colaborar com a execução de seu objeto. Nesse sentido, verifica-se no art. 34 a previsão expressa da figura da *exceptio non adimpleti contractus*. O particular poderá suspender a execução do contrato em que houver “*atrasos superiores a 45 (quarenta e*

---

<sup>3</sup> Além disso, nem há razão lógica para que certas limitações presentes na Lei 8.666/1993 sejam aplicadas a contratos de parcerias público-privadas e outras avenças similares. Não há razão, por exemplo, para que a limitação de acréscimo ou supressão do objeto contratual observe a regra dos 25%. A lógica de contratos de parcerias público-privadas é bastante diversa daquela que rege os contratos de colaboração.

*cinco) dias em relação ao cumprimento das contraprestações públicas*” - sendo que a Lei não impõe a necessidade de obtenção de ordem judicial para tanto.

Note-se que o prazo é menor do que o estabelecido no âmbito da Lei Geral de Contratações Licitações (Lei 8.666/1993) – circunstância que sinaliza a intenção do Estado do Paraná de tornar seu ambiente contratual mais seguro e atrativo aos investimentos privados.

A aplicação da *exceptio non adimpleti contractus* aos contratos administrativos, além de amplamente reconhecida pela doutrina<sup>4</sup> e pela jurisprudência<sup>5</sup>, encontra fundamentos adicionais na moralidade administrativa, no dever de lealdade que deve caracterizar a conduta da Administração Pública nos contratos em geral, e na vedação ao confisco e ao sacrifício pessoal do contratado. Muitas vezes, deriva logicamente da própria estrutura contratual de um contrato de parceria, em que certas atribuições do parceiro privado somente têm a sua execução viabilizada se o parceiro privado tomar as providências que lhe cabem.

### **3.6 Resolução de controvérsias contratuais**

Um dos pontos positivos da Lei 19.811/2016, condizente com a complexidade dos contratos que são por ela regulados, é a diretriz de que os contratos contemplem métodos adequados para a resolução de controvérsias. A Lei relaciona, de forma não exaustiva, os exemplos da mediação, arbitragem, e comitês de especialistas e auditores independentes para prevenção e solução de controvérsias (art. 5º, inc. IX).

Nesse ponto, a Lei possibilita que os contratos regidos por elas possam prever um *Dispute Board*, inclusive estabelecendo regras (art. 31 e 38, parágrafo único) sobre a necessidade de que os pareceres emitidos pelo comitê constituído sejam respeitados.

---

<sup>4</sup> Confiram-se por todos: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Contrato administrativo – Inadimplência das pessoas estatais atraso no pagamento de medições já efetuadas – Direito das empreiteiras contratantes – Indenização pelos prejuízos sofridos – Verbas cabíveis – Suspensão do prosseguimento das obras com apoio na arguição de *exceptio non adimpleti contractus* – Direito a postular judicialmente a rescisão do contrato. *Revista dos Tribunais* - RT 562/37, ago. 1982; PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei de licitações e contratações da Administração Pública*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 613.

<sup>5</sup> “Prevendo a lei a possibilidade de suspensão do cumprimento do contrato pela verificação da *exceptio non adimpleti contractus imputável à administração*, a *fortiori*, implica admitir sustar-se o ‘início da execução’, quando desde logo verificável a incidência da ‘imprevisão’ ocorrente no interregno em que a administração postergou os trabalhos. Sanção injustamente aplicável ao contratado, removida pelo provimento do recurso. 5. Recurso Ordinário provido” (STJ – RMS 15.154/PE – Min. Rel. Luiz Fux - Primeira Turma – j. 19.11.2002).



O método é uma tendência para a resolução eficiente de conflitos contratuais, contando com respaldo do Judiciário brasileiro<sup>6</sup>.

#### 4. Criação do FUNPAR

Como forma de fomentar economicamente os projetos, a Lei 19.811/2019, em seu art. 39, cria o Fundo para o Desenvolvimento de Projetos de Infraestrutura – FUNPAR, gerido pela Agência de Fomento do Paraná S.A., e que tem por objetivo “*conceder crédito à estruturação de projetos de parcerias*”. O Fundo será composto por aportes do Fundo de Desenvolvimento Econômico, transferências realizadas por instituições governamentais e não governamentais, doações e rendimentos de aplicações financeiras e outros rendimentos dos recursos do FUNPAR.

Para além dos entes do Estado do Paraná, poderão ter acesso ao fundo, mediante contrato de financiamento, os municípios paranaenses e suas entidades, bem como as empresas privadas que sejam “*titulares de autorização exclusivas no âmbito de PMIs vinculados ao PAR*”.

Importante salientar a regra do art. 46, que estabelece o dever de adesão do Município aos termos da Lei, caso haja interesse do ente nos recursos do FUNPAR. Ou seja, os Municípios deverão garantir prioridade e colaboração para execução do contrato de parceria.

Decreto Estadual deverá regulamentar a concessão dos créditos pelo FUNPAR. No mais, a Lei 19.881/2019 fixou a competência do TCE para fiscalização dos recursos do fundo.

#### 5. Alterações na Lei Estadual de PPPs

Desde 2012, o Estado do Paraná conta com a Lei 17.046, que trata dos contratos de parcerias público-privadas. As alterações realizadas no mencionado diploma pela Lei 19.811/2019 basicamente uniformizam o tratamento que foi conferido pela nova lei ao PMI e à execução dos contratos.

Houve grande preocupação em reforçar e especificar de que forma será implementado o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (como a fixação de prazo para análise e resposta de pleitos de reequilíbrio não superior a sessenta dias).

De todas as alterações e inclusões, destaca-se a previsão inserida no art. 5º da Lei 17.046/2012 visando a atribuir segurança aos projetos de

---

<sup>6</sup> É o que se extrai de decisão proferida em caso envolvendo o contrato da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo (v. TJSP, 10ª, CDP, AI 2096127-39.2018.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 30.07.2018).

concessão de penitenciárias. Os dispositivos permitem expressamente “a *transferência de atividades técnicas de suporte ao poder de polícia*”, excluindo-se a possibilidade de delegar funções exclusivas do Poder Público, “*exercidas exclusivamente por servidores públicos penitenciários de carreira, essenciais à execução da pena e ao poder de polícia no âmbito do sistema prisional...*”.

## 6. Conclusão

A Lei 19.811/2019 do Estado do Paraná constitui o primeiro sinal, dado pelo novo Governo, de como se pretende tratar os investimentos privados e os projetos essenciais ao Estado que dependem de parcerias com a iniciativa privada para serem executados.

Por outro lado, considerando os pontos que foram explanados, pode-se afirmar que o Estado admite que as contratações realizadas até aqui careciam de instrumentos que efetivamente proporcionavam um ambiente negocial seguro aos investidores privados.

Com vistas a alterar esse quadro, e em termos sintéticos, pode-se afirmar que a Lei 19.811/2019:

- (1) estabelece mecanismos jurídicos que tornam a modelagem de contratos complexos mais segura, dialogada e eficiente;
- (2) estabelece um aparato normativo vertido a garantir a execução do contrato e o adimplemento das obrigações pactuadas com o parceiro privado; e
- (3) reorganiza a estrutura estatal para gerência dos investimentos público-privados em projetos de infraestrutura.

O Estado do Paraná sinaliza compreender que a atração de investimentos dos privados pelo Estado não depende apenas da permissão legislativa para elaboração de contratos complexos. Depende, principalmente, de ferramentas que permitam que a Administração colabore e viabilize a execução das obrigações assumidas pelo particular – ou seja, normas que atribuam ao projeto de infraestrutura segurança jurídica e econômica.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Borda, Daniel. Lei 19.811/2019 do Paraná cria novos mecanismos para parcerias em projetos de desenvolvimento do Estado. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 144, fevereiro 2019, disponível em [www.justen.com.br/informativo](http://www.justen.com.br/informativo), acesso em [data].