

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO
2º COMISSÃO CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO (CCJR)

PROJETO DE LEI Nº 282/2025.
AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL
Mensagem n. 27/2025.

EMENTA: DISPÕE sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus — Programa — PPP/Manaus, e dá outras providências.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca de Projeto de Lei, da **EXECUTIVO MUNICIPAL, DISPÕE** sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus — Programa — PPP/Manaus, e dá outras providências.

A propositura foi deliberada no plenário no dia 28/05/2025.

A propositura foi encaminhada para a **Procuradoria Legislativa** no dia 30/05/2025 para a devida emissão de parecer.

Recebida pela **2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação**, foi distribuído ao Relator **Vereador Gilmar Nascimento** na data de 06/06/2025.

Que apresenta parecer a seguir.

É o relatório, sucinto.

Passo a opinar.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

II – DA ANÁLISE DO ASPECTO CONSTITUCIONAL, LEGAL E JURÍDICO

No que diz respeito às questões Constitucionais, legais e jurídicos na forma preconizada no art. 38, do Regimento Interno sobre a competência desta comissão *inverbis*:

Art. 38. À Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete:

I – receber as proposições que forem deliberadas em Plenário e encaminhá-las à Procuradoria Legislativa para emissão de parecer no prazo de cinco dias úteis, a contar da data do protocolo da Secretaria de Comissões, salvo as proposições em regime de urgência, cujo prazo será de um dia útil;

II – discutir e analisar as proposições priorizando as de relevância, alcance e impacto social;

III – opinar sobre o **aspecto constitucional, legal e jurídico**, de redação técnica legislativa, de todas as matérias em apreciação na Casa, bem como sobre o mérito das composições que versem a respeito de Direito Civil, Comercial, Penal, Administrativo, Fiscal, Processual, direitos políticos da pessoa humana e garantias constitucionais, desapropriação, emigração e imigração;

IV – opinar, também, sobre os recursos previstos neste Regimento, bem como atender ao pedido de audiência oriundo da Mesa Diretora sobre qualquer proposição ou consulta.

(Grifo Nosso)

Conforme o artigo 30 da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
(grifo nosso)

Na mesma esteira a Lei Orgânica do Município de Manaus - LOMAM, em seu artigo 8º, inciso dispõe:

Art. 8º Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo Municipal, encaminhado por meio da Mensagem nº 27/2025, que dispõe sobre o Programa de Parcerias Público Privadas do Município de Manaus — Programa PPP/Manaus, e dá outras providências.

O projeto estabelece o marco regulatório municipal para as parcerias público-privadas, definindo conceitos, diretrizes, procedimentos e estruturas de governança para a implementação de projetos de PPP no âmbito do Município de Manaus.

Entre os principais pontos do projeto, destacam-se:

1. A definição do conceito de parceria público-privada como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, celebrado entre a Administração Pública Municipal e agentes do setor privado;
2. O estabelecimento de diretrizes para a contratação de parcerias público-privadas, como eficiência na execução das políticas públicas e no emprego dos recursos públicos, respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução, indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Município, entre outras;

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

3. A criação do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGP), órgão superior de caráter normativo e deliberativo, vinculado ao Gabinete do Prefeito, com competência para definir os serviços prioritários para execução no regime de PPP, aprovar os projetos, fiscalizar a execução, entre outras atribuições;

4. A instituição do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), com a finalidade de prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos em virtude das parcerias público-privadas;

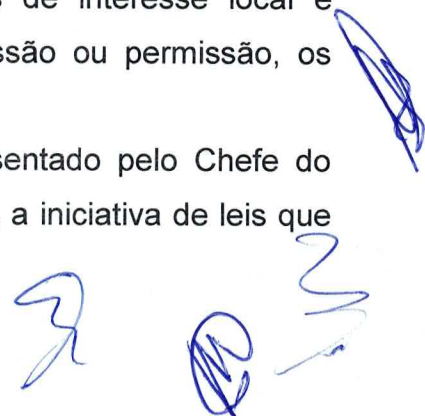
5. A definição de procedimentos para a licitação e contratação de parcerias público privadas, incluindo a elaboração de estudos técnicos, a realização de consulta pública, a análise de viabilidade econômico-financeira, entre outros requisitos;

6. A previsão de mecanismos de governança e transparência, como a publicação de relatórios de desempenho dos contratos de PPP e a realização de audiências públicas.

Na justificativa, o Poder Executivo destaca que o projeto visa modernizar a gestão pública municipal, atrair investimentos privados para a infraestrutura e os serviços públicos, e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população, em consonância com a Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

O projeto de lei em análise versa sobre matéria de interesse local, relacionada à organização administrativa e à prestação de serviços públicos no âmbito do Município de Manaus, enquadrando-se na competência legislativa municipal, conforme estabelece o artigo 30, I e V, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

Quanto à iniciativa, o projeto foi apresentado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, a quem compete, privativamente, a iniciativa de leis que



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

disponham sobre a organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos, conforme estabelece o artigo 61, § 1º, II, "b" e "e", da Constituição Federal, aplicável aos municípios por força do princípio da simetria constitucional.

A Lei Orgânica do Município de Manaus, em consonância com a Constituição Federal, estabelece como competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis que disponham.

sobre a organização administrativa, o regime jurídico dos servidores, o orçamento e a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração municipal.

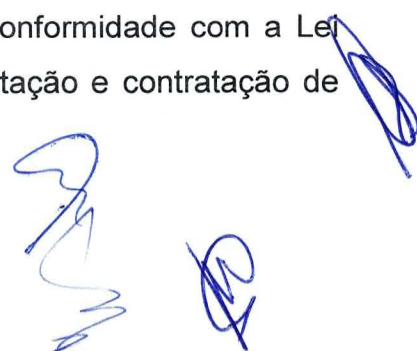
Considerando que o projeto em análise dispõe sobre a organização administrativa municipal, com a criação do Conselho Gestor do Programa de Parcerias PúblicoPrivadas e do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas, além de estabelecer normas para a contratação de serviços públicos sob o regime de PPP, verifica-se que a iniciativa está em conformidade com os preceitos constitucionais e legais.

Sob o aspecto da constitucionalidade material, o projeto de lei está em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição Federal, especialmente no que se refere à eficiência na administração pública (art. 37, caput), à prestação de serviços públicos adequados (art. 175) e à ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (art. 170).

O projeto também observa o disposto no artigo 175 da Constituição Federal, que estabelece que "incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos", ao prever que as parcerias público-privadas serão contratadas mediante licitação na modalidade de concorrência.

Ademais, o projeto está alinhado com o princípio da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF) ao buscar a modernização da gestão pública municipal e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

O projeto de lei em análise está em conformidade com a Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

parceria público-privada no âmbito da administração pública, observando os conceitos, diretrizes e procedimentos estabelecidos na legislação federal.

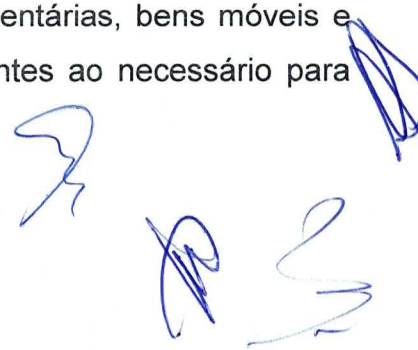
A definição de parceria público-privada como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, está em consonância com o artigo 2º da Lei Federal nº 11.079/2004, assim como a vedação à celebração de contratos de PPP cujo valor seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos.

O projeto também observa as diretrizes estabelecidas no artigo 4º da Lei Federal nº 11.079/2004, como a eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade, o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução, a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado, entre outras.

A criação do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGP) e do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) está em conformidade com os artigos 8º e 16 da Lei Federal nº 11.079/2004, que preveem, respectivamente, a possibilidade de constituição de garantias para as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública e a instituição de órgão gestor de parcerias público-privadas.

Quanto à previsão de procedimentos para a licitação e contratação de parcerias públicoprivadas, o projeto observa as normas estabelecidas na Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), na Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) e na própria Lei Federal nº 11.079/2004, garantindo a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O projeto de lei prevê a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), com patrimônio próprio, o que implica em impacto orçamentário-financeiro. No entanto, o projeto estabelece que a integralização das cotas do FGP será realizada por meio de dotações orçamentárias, bens móveis e imóveis, ações de sociedades de economia mista excedentes ao necessário para



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

manutenção de seu controle pelo Município, ou outros direitos com valor patrimonial, observada a legislação pertinente.

Ademais, o projeto prevê que as despesas relativas às parcerias público-privadas deverão observar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), especialmente no que se refere ao comprometimento das receitas correntes líquidas com as despesas de caráter continuado.

Nesse sentido, o projeto está em conformidade com o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e 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.

III – DA REDAÇÃO TÉCNICA LEGISLATIVA

No que diz respeito às questões de redação técnica legislativa, esta Comissão é competente para analisar e opinar na forma preconizada no art. 38, do Regimento Interno *in verbis*:

Art. 38. À Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete:

(...)

III –opinar sobre o aspecto constitucional, legal e jurídico, **de redação técnica legislativa**, de todas as matérias em apreciação na Casa, bem como sobre o mérito das composições que versem a respeito de Direito Civil, Comercial, Penal, Administrativo, Fiscal, Processual, direitos políticos da pessoa humana e garantias constitucionais, desapropriação, emigração e imigração;

(...)

(Grifo Nosso)



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

O Projeto de Lei em análise está em consonância com a Lei Complementar Federal nº 095/98, em especial o Capítulo II, no que diz respeito à clareza, precisão e ordem lógica.

Portanto pugna pelo prosseguimento em relação a esse tema.

IV – DA ANÁLISE DO MÉRITO

Quanto às questões de mérito, cabe à Comissão, na forma preconizada no art. 38, do Regimento Interno *in verbis*:

Art. 38. À Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete:

(...)

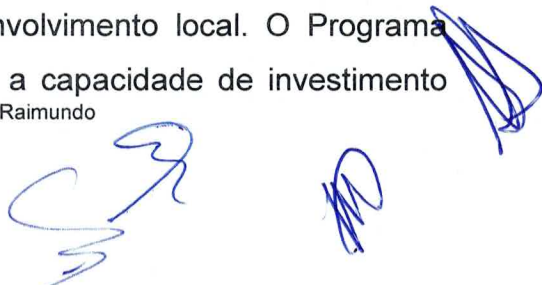
III –opinar sobre o aspecto constitucional, legal e jurídico, de redação técnica legislativa, de todas as matérias em apreciação na Casa, bem como **sobre o mérito das composições que versem a respeito de Direito Civil, Comercial, Penal, Administrativo, Fiscal, Processual, direitos políticos da pessoa humana e garantias constitucionais, desapropriação, emigração e imigração;**

(...)

(Grifo Nosso)

A implementação de um marco regulatório municipal para as parcerias público-privadas mostra-se conveniente e oportuna pelos seguintes aspectos:

1.Contexto econômico atual: Em um cenário de restrições orçamentárias enfrentadas pelos municípios brasileiros, agravado pelos impactos econômicos recentes, a atração de investimentos privados para a infraestrutura e os serviços públicos apresenta-se como uma alternativa viável para a continuidade e ampliação dos investimentos necessários ao desenvolvimento local. O Programa PPP/Manaus surge em momento oportuno, quando a capacidade de investimento



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

direto do poder público encontra-se limitada, mas as demandas por serviços públicos de qualidade continuam crescentes.

2. Alinhamento com tendências nacionais e internacionais:

A proposta está alinhada com as tendências nacionais e internacionais de modernização da gestão pública, que buscam incorporar a eficiência e a capacidade de inovação do setor privado na prestação de serviços públicos, sem abdicar do papel regulador e fiscalizador do Estado. Desde a promulgação da Lei Federal nº 11.079/2004, diversos estados e municípios brasileiros têm implementado seus próprios marcos regulatórios para PPPs, com resultados positivos em várias áreas.

3.Demanda por infraestrutura e serviços públicos: Manaus, como uma das principais metrópoles da região Norte, enfrenta desafios significativos em termos de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos, especialmente nas áreas de saneamento básico, mobilidade urbana, gestão de resíduos sólidos, iluminação pública e equipamentos sociais. O Programa PPP/Manaus pode contribuir para acelerar a implementação de projetos nessas áreas, beneficiando diretamente a população.

4.Segurança jurídica e institucional: A criação de um marco regulatório específico para as PPPs no âmbito municipal proporciona maior segurança jurídica e institucional tanto para o poder público quanto para os potenciais parceiros privados, estabelecendo regras claras, procedimentos transparentes e mecanismos de governança adequados. Esta segurança é fundamental para atrair investimentos de longo prazo, característicos dos projetos de PPP.

5.Estrutura de governança adequada: A proposta prevê a criação do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGP), órgão superior de caráter normativo e deliberativo, vinculado ao Gabinete do Prefeito, com composição multissetorial. Esta estrutura de governança é adequada para garantir a

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

qualidade técnica, a transparência e o controle social dos projetos de PPP, evitando decisões casuísticas ou politicamente motivadas.

Do Impacto Social e Econômico

A implementação do Programa PPP/Manaus poderá gerar impactos sociais e econômicos significativos, entre os quais se destacam:

1. Melhoria na qualidade dos serviços públicos: A experiência nacional e internacional com parcerias público-privadas tem demonstrado que, quando bem estruturadas e adequadamente fiscalizadas, as PPPs podem contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, inovação e foco nos resultados. A definição de indicadores de desempenho e a vinculação da remuneração do parceiro privado ao cumprimento desses indicadores, previstas no projeto, são mecanismos importantes para garantir essa melhoria.

2. Ampliação do acesso a serviços públicos: A atração de investimentos privados para a infraestrutura e os serviços públicos pode contribuir para a ampliação do acesso da população a serviços essenciais, especialmente em áreas periféricas ou de urbanização recente, onde a presença do poder público é muitas vezes insuficiente. Projetos de PPP em áreas como saneamento básico, iluminação pública e equipamentos sociais podem ter impacto direto na qualidade de vida da população mais vulnerável.

3. Geração de empregos e renda: A implementação de projetos de PPP envolve, em geral, investimentos significativos em obras e serviços, com potencial para gerar empregos diretos e indiretos, tanto na fase de implantação quanto na fase de operação. Além disso, a melhoria da infraestrutura urbana e dos serviços públicos pode contribuir para a atração de novos investimentos privados para o município, criando um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

4. Eficiência na alocação de recursos públicos: As PPPs permitem que o poder público concentre seus recursos financeiros e humanos em áreas onde sua atuação direta é indispensável, como saúde, educação e segurança pública, delegando ao setor privado a execução de atividades onde este pode atuar com maior eficiência. Esta alocação mais eficiente dos recursos públicos pode resultar em ganhos para toda a sociedade.

5. Transferência de tecnologia e conhecimento: A interação entre o setor público e o setor privado, no âmbito das PPPs, pode proporcionar a transferência de tecnologia, conhecimento e boas práticas de gestão para a administração pública, contribuindo para a modernização da gestão municipal como um todo. Este aspecto é particularmente relevante em áreas que exigem conhecimentos técnicos específicos e atualizados, como tecnologia da informação, gestão ambiental e eficiência energética.

Da Sustentabilidade do Programa

A análise de mérito deve considerar também a sustentabilidade do Programa PPP/Manaus a médio e longo prazos, aspecto fundamental para garantir sua continuidade e eficácia:

1. Sustentabilidade fiscal: O projeto prevê mecanismos para garantir a sustentabilidade fiscal do programa, como a observância dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal para o comprometimento das receitas correntes líquidas com as despesas de caráter continuado. A criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), com patrimônio próprio, também contribui para a sustentabilidade fiscal do programa, ao proporcionar garantias sólidas para os parceiros privados sem comprometer diretamente o orçamento municipal.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

2. Transparência e controle social: A previsão de mecanismos de transparência e controle social, como a publicação de relatórios de desempenho dos contratos de PPP e a realização de audiências públicas, é fundamental para garantir a legitimidade e a sustentabilidade política do programa. A transparência na gestão dos contratos de PPP contribui para prevenir desvios e para assegurar que os interesses públicos sejam efetivamente atendidos.

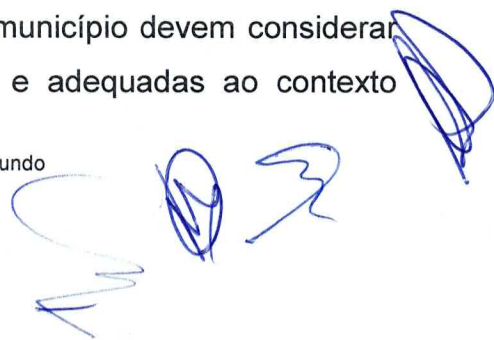
3. Capacidade institucional: O sucesso do Programa PPP/Manaus dependerá, em grande medida, da capacidade institucional do município para estruturar, licitar, contratar e fiscalizar os projetos de PPP. Nesse sentido, é importante que o programa seja acompanhado de investimentos na capacitação dos servidores públicos municipais e na estruturação de equipes técnicas qualificadas para atuar nas diversas etapas dos projetos de PPP.

4. Flexibilidade e adaptabilidade: O projeto prevê mecanismos para a revisão e atualização periódica dos contratos de PPP, o que é fundamental para garantir sua adaptabilidade a mudanças nas condições econômicas, tecnológicas e sociais ao longo do tempo. Esta flexibilidade é especialmente importante considerando que os contratos de PPP têm, em geral, prazos longos, de 5 a 35 anos.

Do Contexto Específico de Manaus

A análise de mérito deve considerar também o contexto específico do Município de Manaus, suas características geográficas, demográficas, econômicas e sociais:

1. Características geográficas e ambientais: Manaus está localizada no coração da Amazônia, região de grande importância ambiental e biodiversidade. Os projetos de PPP implementados no município devem considerar essas características, adotando soluções sustentáveis e adequadas ao contexto



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

amazônico. O Programa PPP/Manaus pode ser um instrumento importante para a promoção do desenvolvimento sustentável na região.

2.Dinâmica demográfica e urbana: Manaus experimentou um crescimento urbano acelerado nas últimas décadas, resultando em desafios significativos em termos de planejamento urbano, habitação, mobilidade e serviços públicos. O Programa PPP/Manaus pode contribuir para enfrentar esses desafios, viabilizando investimentos em infraestrutura urbana e serviços públicos em escala compatível com as necessidades da cidade.

3.Economia local: A economia de Manaus é fortemente influenciada pela Zona Franca e pelo Polo Industrial, com características específicas que devem ser consideradas na estruturação dos projetos de PPP. O Programa PPP/Manaus pode contribuir para diversificar a economia local, atraindo investimentos em setores como turismo, tecnologia da informação, economia criativa e serviços ambientais.

4. Desigualdades sociais e territoriais: Como muitas metrópoles brasileiras, Manaus apresenta desigualdades sociais e territoriais significativas, com áreas de alta concentração de renda e infraestrutura adequada convivendo com áreas de pobreza e precariedade urbana. O Programa PPP/Manaus deve considerar essas desigualdades, priorizando projetos que contribuam para a redução das disparidades e para a inclusão social.

Diante do exposto, considerando os aspectos de conveniência, oportunidade, impacto social e econômico, e sustentabilidade, conclui-se que o Projeto de Lei nº 282/2025, que dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus, apresenta mérito inquestionável.

O Programa PPP/Manaus tem o potencial de contribuir significativamente para a modernização da gestão pública municipal, a atração de investimentos privados para a infraestrutura e os serviços públicos, a melhoria da

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

qualidade dos serviços prestados à população e o desenvolvimento sustentável do município.

A proposta está alinhada com as tendências nacionais e internacionais de modernização da gestão pública, apresenta mecanismos adequados de governança, transparência e controle social, e considera as especificidades do contexto local.

Recomenda-se, portanto, a aprovação do Projeto de Lei nº 282/2025, ressaltando-se a importância de sua implementação efetiva, com a alocação dos recursos humanos e financeiros necessários para a estruturação de uma equipe técnica qualificada e para a capacitação contínua dos servidores públicos municipais envolvidos na gestão do programa.

V – DO VOTO

Ex positis, o Projeto de Lei em análise não oferece nenhum óbice constitucional, legal e jurídico que impeça seu trâmite nesta Casa Legislativa.

Sendo assim, me manifesto **FAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei nº 282/2025.

Manaus, 18 de junho de 2025.



GILMAR DE OLIVEIRA NASCIMENTO

Relator

