



PARECER Nº , DE 2013

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Ofício “S” nº 35, de 2013 (Ofício nº 0001, de 20 de agosto de 2013, na origem), da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, que encaminha relatório relativo ao cumprimento, por parte do Estado de São Paulo, dos limites e parâmetros da Parceria Público-Privada, nos termos do § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004.

RELATOR: Senador **EDUARDO MATARAZZO SUPLICY**

I – RELATÓRIO

Com o Ofício “S” nº 35, de 2013, o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de São Paulo encaminha relatório relativo ao cumprimento, por parte daquele Estado, dos limites e parâmetros da Parceria Público-Privada, nos termos do § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004.

Acompanham o Ofício a Nota Técnica Especial GS/UPPP002/2013, de 14 de agosto de 2013, da Unidade de Parcerias Público-Privadas da Secretaria de Planejamento estadual, e o Contrato de Concessão Administrativa para Gestão, Operação e Manutenção, com fornecimento de bens e realização de obras para adequação da infraestrutura existente, da Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense (IFAB).

A matéria foi distribuída para exame desta Comissão e da Comissão de Serviços de Infraestrutura, tendo o Sr. Presidente designado-me relator.



II – ANÁLISE

A análise que apresento aborda os aspectos legais e contratuais; o impacto da remuneração do parceiro privado sobre as finanças do Estado de São Paulo e algumas considerações adicionais sobre a natureza da PPP sob exame.

II.1 - ASPECTOS LEGAIS E CONTRATUAIS

O art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) estabelece, dentre as competências desta Comissão, a de opinar sobre aspectos econômico e financeiro de todas as matérias submetidas à sua apreciação, com destaque para as relativas às finanças públicas.

Por outro lado, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, veda a concessão de garantia ou a realização de transferência voluntária, pela União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios que extrapolarem – no exercício anterior ou nos dez anos seguintes à contratação – o limite de 5% de suas receitas correntes líquidas com as despesas de caráter continuado decorrentes dos referidos contratos de parcerias público-privadas. Assim prescreve o seu art. 28, *verbis*:

“Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.”
(Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012).

Essa Lei estabelece, também, que os entes federativos “que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput do artigo” acima referido.



A citada norma, com a redação dada pela Lei nº 12.024, de 2009, determina que, na aplicação do mencionado limite de 5%, sejam “computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes”. (cf. §§ 1º e 2º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004). Ou seja, incluem-se no limite os contratos celebrados pelas entidades da administração direta e indireta, exceto as estatais não dependentes.¹

O Ofício em exame, datado de 20 de agosto de 2013, refere-se *“ao processo de contratação de parceria público-privada que o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Fundação para o Remédio Popular – FURP – compreendendo a realização de obras para adequação e melhoria da infraestrutura existente na Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense, o fornecimento e instalação de equipamentos, a operação, manutenção e gestão da fábrica, o fornecimento de bens e a assessoria para obtenção de registros de medicamentos genéricos em nome da FURP, na modalidade de concessão administrativa, ao amparo da Lei Federal 11.079/2004, da Lei Estadual 11.688/2005 e demais normas correlatas.”*

Com efeito, o Secretário de Estado, Sr. Julio Francisco Semeghini Neto, encaminha a este Senado “a documentação anexa pertinente às cópias dos contratos, estudos, informações e demonstrativos relativos ao cumprimento, por parte do Estado de São Paulo, dos limites e parâmetros estabelecidos na já citada lei.”

São partes no contrato de concessão administrativa:

a) *Poder concedente*: FUNDAÇÃO PARA O REMEDIO POPULAR “CHOPIN TAVARES DE LIMA” (FURP) – Fundação Pública vinculada a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES/SP);

b) *Parceiro privado ou contratado*: CPM – CONCESSIONÁRIA PAULISTA DE MEDICAMENTOS S.A – pessoa

¹ A Lei de Responsabilidade Fiscal define empresa estatal dependente como aquela “empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”. (cf art. 2º, III, da Lei Complementar nº 101, de 2000).



jurídica de direito privado, com sede na cidade de Américo Brasiliense-SP;

c) Interveniente Anuente: ESTADO DE SÃO PAULO, por sua Secretaria de Estado da Saúde (SES/SP)

d) Interveniente garantidora: COMPANHIA PAULISTA DE PARCERIAS - CPP - pessoa jurídica de direito privado, com sede na cidade de São Paulo-SP.

Trata-se de contrato de concessão administrativa, a ser celebrado entre as partes, “para a gestão, operação e manutenção da Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense, com fornecimento de bens e realização de obras”(cf. fls 39).

Para firmar os termos do contrato, as partes consideram que:

1. o poder concedente detém ativo fabril com capacidade produtiva, para um turno de produção, de 1,2 bilhão de unidades farmacotécnicas em comprimidos, comprimidos revestidos e cápsulas e 22,0 milhões de unidades farmacotécnicas em ampolas de vidro;

2. a Interveniente Anuente necessita de medicamentos não produzidos atualmente pelo poder concedente, razão pela qual realiza licitações periódicas para aquisição de medicamentos no mercado;

3. é do interesse do poder concedente e do Estado de São Paulo que a Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense seja operada e mantida, inclusive com a produção de medicamentos genéricos, a fim de que a assistência farmacêutica do Estado de São Paulo possa ser ampliada;

4. o poder concedente decidiu atribuir à iniciativa privada a gestão, operação e manutenção da Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense (IFAB), visando, especialmente, a produção de medicamentos genérico com Registro de Medicamentos sob a titularidade da FURP, poder concedente;

5. a concessão foi autorizada pelo Conselho Deliberativo da FURP, em reunião de 28/11/2012;

6. o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Publico-Privadas do Estado de São Paulo também autorizou – mediante ato



publicado no Diário Oficial do Estado em 10/01/2013 – a contratação dessa Concessão Administrativa, aprovando sua modelagem e incluindo o projeto no Programa de PPPs do Estado; e

7. a FURP realizou licitação – na modalidade de Concorrência Internacional – cujo objeto foi adjudicado à CPM – Concessionaria Paulista de Medicamentos S.A, conforme ato publicado em 30 de julho de 2013.

Em suma, a FURP - Fundação Pública vinculada à Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo – visa firmar Contrato de parceria publico- privada com a CPM S.A – Concessionaria Paulista de Medicamentos S.A, com sede em Américo Brasiliense-SP, com a interveniência do Estado de São Paulo. O Contrato tem por objeto a Concessão Administrativa dos serviços de gestão, operação e manutenção “da IFAB, com o fornecimento de bens, e precedidos da realização das adequações necessárias à infraestrutura existente”.

Conforme consta da instrução processual, a CPM S.A é uma sociedade de propósito específico (SPE), constituída em 14 de agosto de 2013, pela licitante vencedora da citada concorrência internacional nº 0002/2013. Por outro lado, alguns documentos contratuais ainda serão fornecidos pelo parceiro privado, especialmente o cronograma de integralização do capital (anexo VIII); a apólice de seguros (anexo II); a garantia de execução (anexo VI); e a fiança bancária para garantia da execução (anexo VII).

Embora não seja uma exigência da mencionada Lei das PPPs, registro que não consta do processado manifestação de órgãos jurídicos da Administração Pública do Estado sobre a contratação.

Todavia, cabe destacar as seguintes características relevantes do Contrato:

1. construção e implantação do Laboratório Farmacotécnico, Laboratório de Desenvolvimento Analítico, Laboratório de Controle de Qualidade Físico-Químico e Microbiológico; adequação da infraestrutura atualmente existente, com a equipagem e modernização da IFAB, para torná-la apta à produção de Medicamentos Genéricos para FURP;



2. obtenção, aplicação e gestão de todos os recursos financeiros necessários a execução do contrato de parceria;
3. adoção de todas as medidas necessárias à obtenção dos atos e licenças a serem concedidas pela ANVISA para a fabricação dos medicamentos e exigências operacionais;
4. assessoria à FURP na obtenção dos Registros dos Medicamentos Genéricos a serem produzidos na IFAB, sempre em nome da FURP;
5. gestão e administração da IFAB, inclusive com implantação de Tecnologia de Informação, integrando os processos industriais aos administrativos;
6. fornecimento, entre outros, dos bens necessários à prestação dos serviços objeto deste Contrato, tais como os insumos para fabricação dos medicamentos;
7. prazo da concessão: 15 anos, com possibilidade de prorrogação por igual período, mediante ato justificado do poder concedente e em conformidade com a legislação própria;
8. valor do contrato: R\$ 2.544.100.000,00 (dois bilhões, quinhentos e quarenta e quatro milhões e cem mil reais), calculado com o somatório “das contraprestações estimadas para o período contratual”, entre 2013 e 2027, conforme cláusula 7ª do contrato (às fls.17)
9. o contrato dispõe sobre o regime de bens da concessão, que compreendem as edificações, construções e obras em andamento, equipamento e bens inclusive imateriais necessários a prestados dos serviços de gestão, operação e manutenção da IFAB (fls 17-20 do Contrato);



10. dentre os direitos e obrigações das partes, contratualmente definidos, cabe destacar que “constitui obrigação do parceiro privado a realização de todas as obras e aquisição de equipamentos necessários à adequação da infraestrutura existente da IFAB...”, com a finalidade de viabilizar a sua plena operação e de acordo com as especificações e necessidades para o desenvolvimento da parceria (cf. item 11.1, às fls 23).
11. o parceiro privado se obriga a assessorar a FURP na obtenção – junto a ANVISA e no prazo máximo de dois anos – de todos os Registros de Medicamentos constantes da Lista Básica de Medicamentos e necessários a operação. Esses serviços serão remunerados juntamente com os investimentos realizados pelo parceiro privado, sendo que ambos compõem a parcela A da remuneração do parceiro privado (cf. pag. 25 c/c pags.94 e 95 do Contrato).
12. constitui obrigação do parceiro privado a prestação direta ou indireta dos serviços de gestão e operação da IFAB, vedada a sua subcontratação, exceto nos casos de manutenção e conservação da unidade fabril (cláusulas 13ª. e 14ª. do Contrato).

II.2 – DA DESPESA E SEU IMPACTO SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Do ponto de vista desta Comissão, entendo que cabe examinar a compatibilidade da despesa pública, decorrente da contratação desta parceria público-privada, com o limite de até 5% da RCL do Estado de São Paulo. Passo a examinar esses aspectos.

1) SOBRE A REMUNERAÇÃO DA PARCERIA

A contratação sob exame prevê a remuneração do parceiro privado composta por duas parcelas:

- a) PARCELA A: compreende a contraprestação básica – que remunera a realização de todo o investimento



e a prestação dos serviços estipulados no contrato, considerada a operação da IFAB para a produção da Lista Básica de Medicamentos;

- b) PARCELA B: compreende a contraprestação adicional – que se refere “à lista Adicional de Medicamentos que, por sua vez, consiste no mecanismo de gradativa ampliação da produção da IFAB, de acordo com a expansão das atividades e vendas de medicamentos realizadas pela FURP à Secretaria de Saúde (SES/SP), ao SUS e à Administração Pública dos municípios, estados e Distrito Federal. (cf. cláusulas 15^a e 16^a do Contrato e Nota Técnica às fls 12).

2) COMPATIBILIDADE DO PROGRAMA DE PPP DO ESTADO DE SÃO PAULO COM O LIMITE DE SUA RCL

Consoante as informações contidas no processado, as fls. 10 a 12, e 27 a 34, as estimativas do impacto dos gastos do Estado com essa PPP estão baseadas em duas hipóteses:

1^a. o fluxo de remuneração fica restrito apenas à mencionada Contraprestação Básica e, nesse caso, os dispêndios médios anuais, entre 2013 e 2027, serão da ordem de R\$ 169,2 milhões, totalizando R\$ 2,538 bilhões em todo o período de 15 anos. Com efeito, considerando-se o impacto dessa contratação juntamente com o das demais PPPs do Estado, apenas 5,5% do limite serão ocupados, restando livres 94,5% do seu total.

2^a. admite-se uma forte demanda adicional e que resultará em uma contraprestação adicional equivalente ao dobro da contraprestação básica, triplicando assim, o valor da contraprestação total. Nessa hipótese, o fluxo total para o período 2013-2027 atingirá, portanto, R\$ 7,614 bilhões, ou o valor médio anual de R\$ 507,6 milhões. Importa ressaltar que, mesmo nessa hipótese, a ocupação média do limite de 5% das RCL do Estado seria de apenas 9,74%, restando 90,26% livres.²

² Conforme consta as fls.27 e 28 do processado, foram consideradas nas estimativas duas hipóteses sobre o resultado do pleito de reequilíbrio contratual relativo a Linha 4 do Metro: na primeira, a recomposição é



Depreende-se que, com a contratação sob análise, o comprometimento da receita corrente líquida do Estado de São Paulo encontra-se dentro do limite legal de 5% da referida RCL. Ademais, a contratação ainda deixa margem adicional para contratação de PPP entre 90,47% e 94,56% do limite. Isto é, mesmo com essa parceria, o Estado ainda permanece com elevada margem livre para novas PPPs nos próximos 15 anos a que se refere o presente Contrato de PPP.

Em suma, depreende-se que o Estado de São Paulo cumpre as exigências legais sobre o assunto.

De acordo com a mencionada Nota Técnica que acompanha o Contrato de Concessão de Administrativa, o Governo do Estado de São Paulo presta as informações sobre o impacto da contratação de parceria público-privada em sua receita corrente líquida, demonstra que esse impacto está dentro dos limites legais, e atende plenamente às exigências contidas no art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004.

II.3 – CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE A NATUREZA DA PPP SOB EXAME

O mérito, a oportunidade e a conveniência dos projetos de parceria encontram-se, a meu ver, no âmbito do exercício da autonomia relativa de cada ente federado. Não obstante, julgo meu dever registrar as seguintes informações adicionais sobre a presente PPP:

1. essa contratação amplia o programa estadual paulista de PPPs, que já conta com 4 contratações, a saber: Linha 4 do Metro (2006); Modernização e Manutenção da Frota da Linha 8 da CPTM, Trens- Linha 8 – CPTM (2010); SPAT – Sistema Produtor do Alto Tiete, Estação de Taiaçupeba (2008) e Sistema Produtor São Lourenço (em processo de contratação), ambos tendo a Sabesp como contratante;
2. a FURP – fundação pública vinculada à Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo - possui unidade fabril localizada no município de Américo Brasiliense, tendo iniciado, em novembro de 2010, a produção dos primeiros lotes de medicamentos sólidos.

feita por aumento da tarifa do concessionário e, na segunda hipótese – mais onerosa -, o valor pleiteado é realizado por meio de pagamento direto em uma única parcela em 2013.



3. entre 2003 e 2012, a Secretaria de Saúde investiu R\$ 196 milhões na implantação da fábrica. Por outro lado, foram gastos adicionalmente R\$ 46 milhões com recursos da própria FURP, sendo R\$ 10 milhões em investimentos e os restantes em custeio.
4. a unidade está operando parcialmente, com produção de sólidos orais. A capacidade anual estimada para um turno de produção é de 1,2 bilhão de comprimidos e 22 milhões de ampolas. No entanto, a capacidade instalada da fábrica, para operar com 3 turnos, é de três bilhões de unidades farmacêuticas por ano.
5. a fábrica está em condições de produção em escala industrial e comercial e, dependendo da produção da cesta de medicamentos, pode haver necessidade de pequenas adaptações.
6. algumas vantagens adicionais que fundamentam a realização de PPP:
 - introdução de produtos genéricos de alto valor agregado através de P&D: a IFAB-FURP ira disponibilizar, para a Secretaria de Saúde-SP e outros órgãos integrantes do Sistema SUS, medicamentos genéricos em diversidade e em tempo extremamente reduzido (obtenção de registro);
 - “expertise” do parceiro privado na operação da fabrica e grande potencial para uma gestão mais eficiente da unidade;
 - compartilhamento de riscos, em que é repassado para o parceiro privado a tarefa de realização de vultosos investimentos necessários para efetuar os registros dos medicamentos genéricos;
 - transferência de tecnologia do parceiro privado para a FURP;
 - ganhos na regulação do mercado de genéricos e mais agilidade para o atendimento da política do SUS.
7. outras características e informações gerais sobre a PPP:



- em síntese, “o objeto desta PPP engloba a realização de obras para a adequação e a melhoria da infraestrutura existente na Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense, o fornecimento e instalação de equipamentos, a operação, manutenção e gestão da fábrica, o fornecimento de bens e a obtenção de Registro de Medicamentos Genéricos para a FURP”.

- o projeto constitui uma das prioridades da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, integra o Programa “Produção de Imunobiológicos, Soros, Hemoderivados e Medicamentos, por meio da Ação - Fabricação e Distribuição de Medicamentos”.

- conforme a citada Nota Técnica Especial da Secretaria de Planejamento do Estado, “O escopo do projeto não contempla a logística de distribuição, assim como a pesquisa de novos medicamentos. É importante ressaltar que os registros dos medicamentos devem ser feitos em nome da FURP, que continuará responsável pela distribuição e comercialização dos produtos, cujo destino se restringe ao mercado de saúde pública.”

- o prazo contratual é de 15 anos, considerando um ano para o início da produção e sete anos para o alcance da produção completa da Lista Básica Inicial – composto por 96 medicamentos, sendo 78 sólidos e 18 injetáveis.

- o Poder Concedente, assim como outros órgãos de saúde, poderá solicitar Lista Adicional de Medicamentos, a serem produzidos em 2 turnos adicionais de produção, com remuneração adicional ao contratado. De todo modo, a principal demanda a ser atendida reside na Secretaria de Saúde do Estado, embora o projeto contemple o atendimento da demanda de outros órgãos públicos de saúde, incluindo-se a União, outros estados e municípios.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pelo conhecimento do Ofício “S” nº 35, de 2013, por esta Comissão de Assuntos Econômicos, manifestando-me



pelo seu arquivamento e comunicação dessa decisão do Senado sobre a matéria ao Ministério da Fazenda.

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2013.

Senador LINDBERGH FARIAS, Presidente

Senador EDUARDO SUPLICY, Relator



SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
OFÍCIO "S" Nº 35, de 2013

ASSINAM O PARECER, NA 73ª REUNIÃO, DE 26/11/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: _____

RELATOR: _____

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)

Delcídio do Amaral (PT)

1. Pedro Taques (PDT)

Eduardo Suplicy (PT)

2. Walter Pinheiro (PT)

José Pimentel (PT)

3. Aníbal Diniz (PT)

Humberto Costa (PT)

4. Eduardo Lopes (PRB)

Lindbergh Farias (PT)

5. Jorge Viana (PT)

Cristovam Buarque (PDT)

6. Acir Gurgacz (PDT)

Rodrigo Rollemberg (PSB)

7. Antonio Carlos Valadares (PSB)

Vanessa Grazziotin (PCdoB)

8. Inácio Arruda (PCdoB)

9. Randolfe Rodrigues (PSOL)

Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)

Eduardo Braga (PMDB)

1. Casildo Maldaner (PMDB)

Sérgio Souza (PMDB)

2. Ricardo Ferraço (PMDB)

Valdir Raupp (PMDB)

3. Lobão Filho (PMDB)

Roberto Requião (PMDB)

4. Eunício Oliveira (PMDB)

Vital do Rêgo (PMDB)

5. Waldemir Moka (PMDB)

Romero Jucá (PMDB)

6. Clésio Andrade (PMDB)

Luiz Henrique (PMDB)

7. Ana Amélia (PP)

Ivo Cassol (PP)

8. Ciro Nogueira (PP)

Francisco Dornelles (PP)

9. Benedito de Lira (PP)

Kátia Abreu (PMDB)

Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)

Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)

1. Flexa Ribeiro (PSDB)

Cyro Miranda (PSDB)

2. Aécio Neves (PSDB)

Alvaro Dias (PSDB)

3. Paulo Bauer (PSDB)

José Agripino (DEM)

4. Lúcia Vânia (PSDB)

Osvaldo Sobrinho (PTB)

5. Wilder Moraes (DEM)

Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)

Armando Monteiro (PTB)

1. Gim (PTB)

João Vicente Claudino (PTB)

2. Alfredo Nascimento (PR)

Blairo Maggi (PR)

3. Eduardo Amorim (PSC)

Antonio Carlos Rodrigues (PR)

4. João Ribeiro (PR)

