

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Ofício “S” nº 15, de 2014, da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, que encaminha, nos termos do § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, a documentação pertinente à contratação de parceria público-privada pelo Governo do Estado de São Paulo, de concessão patrocinada para prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros da Linha 18 – Bronze da Rede Metroviária de São Paulo.

RELATORA: Senadora MARTA SUPLICY

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Ofício “S” nº 15, de 2014, da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo (Ofício nº 310, de 30 de julho de 2014, na origem), que encaminha, nos termos do § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, cópias dos contratos e anexos, dos estudos e das informações relativas à contratação da parceria público-privada (PPP), pelo governo do Estado de São Paulo, sob a modalidade de concessão patrocinada, para prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros da Linha 18 – Bronze da Rede Metroviária de São Paulo.

A PPP em exame, Linha 18 – Bronze da Rede Metroviária de São Paulo, objetiva a interligação da região do ABC ao sistema metroferroviário da região metropolitana de São Paulo, compreendendo um traçado de 15,7 km entre a Estação Tamanduateí, localizada na capital, e Djalma Dutra, em São Bernardo do Campo, com 13 estações elevadas, um

pátio de estacionamento e de manutenção, dois terminais de integração intermodal e frota inicial de 26 trens.

A licitação foi conduzida nos termos da Concorrência Internacional nº 3/2013, sagrando-se vencedor o CONSÓRCIO ABC INTEGRADO, formado pelas empresas Primav Construções e Comércio S/A, Construtora Cowan S/A, Encalso Construções Ltda. e Benito Roggio Transportes S/A, com o valor da contraprestação anual de aproximadamente R\$ 316 milhões.

O projeto originou-se por intermédio de proposição pública, encaminhada pela Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos, sendo acolhida na 43ª Reunião Ordinário do Conselho Gestor do Programa de PPP, realizada em 11 de dezembro de 2011.

A modelagem final da licitação continha as seguintes características básicas, na data-base de agosto de 2013:

- prazo contratual: 25 anos, sendo quatro anos para implantação e 21 anos para operação da linha;
- custo dos investimentos: R\$ 4,263 bilhões;
- custo de operação: R\$ 163,5 milhões por ano;
- desapropriações e reassentamentos: estimado em R\$ 407 milhões;
- aporte de recursos públicos: R\$ 1,276 bilhão (PAC 2 Cidades, via BNDES) + R\$ 400 milhões (via Orçamento Geral da União) + R\$ 252,3 milhões (via Tesouro Estadual);

- tarifa de remuneração da Sociedade de Propósito Específico (SPE): R\$ 1,60 por passageiro (data base: fevereiro de 2013);
- estimativa de demanda base: 342 mil passageiros por dia;
- receita tarifária: R\$ 172,5 milhões;
- receitas acessórias: 5% da remuneração tarifária;
- contraprestação estimada inicialmente: R\$ 300,5 milhões por ano;
- receita anual média: R\$ 473 milhões;
- Taxa Interna de Retorno: 8% ao ano; e
- estrutura de capital próprio assumida como hipótese: 70% de capital próprio da SPE a ser constituída e 30% de financiamentos.

Ao exame da minuta de contrato da PPP, destacamos a definição clara do objeto, dividido em duas fases progressivas, referentes à execução da infraestrutura e à operação dos serviços públicos de transportes; o Anexo VIII e demais cláusulas relativas a desapropriações e reassentamentos; os sistemas de arrecadação da tarifa de remuneração, na forma de uma câmara de compensação entre operadoras e gestoras do transporte público; e as demais cláusulas usuais desse tipo de documento, relativas a vigência e prazos, remuneração, pagamentos, aporte de recursos e reajustes, obrigações e responsabilidades da concessionária e do poder concedente, fiscalização, receitas acessórias, mensuração de desempenho, mitigação dos riscos, procedimentos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, garantias, penalidades e terceirizações, dentre outras.

São encaminhados ainda demonstrativos que tratam do cumprimento, por parte do Estado de São Paulo, dos limites e parâmetros estabelecidos na referida Lei, aspectos esses diretamente determinantes do encaminhamento da presente PPP a esta Casa.



A matéria foi distribuída à CAE, onde fui designada relatora em 27 de outubro de 2015.

II – ANÁLISE

Na forma do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente.

A Lei nº 11.079, de 2004, instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Em seu art. 28, determinou-se que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos, por intermédio de parcerias público-privadas, encaminharão ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para a verificação do cumprimento dos limites e parâmetros nele estabelecidos.

Do ponto de vista das finanças públicas, as PPP envolvem contraprestações financeiras que constituem despesas obrigatórias de caráter continuado. A propósito, em conformidade com a autonomia política, financeira e administrativa constitucionalmente assegurada aos entes da Federação, o controle de suas repercussões sobre as finanças públicas estaduais e municipais não compete ao Senado Federal, mas sim aos próprios Entes.

Portanto, para esta Casa, as PPP dos entes subnacionais não diferem de outros atos que os levem a criarem despesas permanentes, ou a expandirem os serviços prestados diretamente. Assim, uma vez constituídas as novas despesas, cabe aos tesouros dos governos envolvidos proverem, nos exercícios subsequentes, a adequada cobertura orçamentária.

Nesse contexto, não compete ao Senado Federal aprovar ou não as contratações de PPP pelos entes subnacionais.



Todavia, no caso específico das despesas permanentes oriundas das PPP, entendeu-se, nos termos definidos na referida lei que as regulamenta, que a elas deveriam ser aplicados limites, por considerá-las como uma forma indireta e assemelhada de endividamento público. Elas comprometem, e de forma continuada, por um longo período, as receitas do setor público.

Ressalte-se, justamente pela capacidade que as PPP têm de elidir o monitoramento da STN, do Senado Federal e do CMN, que são instâncias que tratam do endividamento público, a Lei nº 11.079, de 2004, no art. 28, fixou limites prudenciais de comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de PPP contratado.

Assim, o total das despesas realizadas com o conjunto de PPP já contratado pelo ente, em um ano anterior ao do exercício em curso, não poderá exceder a 5% (cinco por cento) da RCL projetada para esse mesmo exercício; ou as despesas anuais dos contratos vigentes nos dez anos subsequentes não podem exceder a 5% (cinco por cento) da RCL projetada para os respectivos exercícios. A extrapolação de qualquer uma dessas limitações veda a concessão de garantia e de transferência voluntária pela União à unidade federativa concedente do serviço público.

O Ofício “S” nº 15, de 2014, ora analisado, cumpriu a exigência de informar esta Casa acerca da contratação, pelo Estado de São Paulo, da parceria acima referida e seu impacto nas despesas do Estado, inclusive considerando as já contratadas.

A observância dos limites de contratação de PPP, estabelecidos no art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, foi o objeto da Nota Técnica Especial – GS/UPPP nº 2, de 2014.

De forma similar ao procedimento adotado em outros casos, foram computados dois cenários (menor e maior ocupação dos limites) para dois conjuntos de projetos de PPP, relativos ao então estágio atual do Programa de PPP do Estado de São Paulo e à carteira potencial do referido programa, na qual foram listados 22 projetos.

Todas as quatro estimativas calculadas apresentaram níveis consideráveis de conforto na observância dos limites, concluindo-se, sem prejuízo da competência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para averiguar a capacidade de endividamento e de recebimento de transferências voluntárias dos entes federados, pelo enquadramento do Programa de PPP do Governo do Estado de São Paulo nos limites estabelecidos no art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004.

Em suma, os estudos, as informações e os demonstrativos então disponibilizados pelo Estado de São Paulo trataram, além de outros aspectos, do impacto das despesas envolvidas na parcerias público-privadas do Estado, das já contratadas e daquelas em processo de contratação, e demonstraram, ainda que de forma preliminar, como enfatizado, que o Estado atende as exigências do art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 – Lei das Parcerias Público-Privadas.

Ressalte-se que os referidos limites não são empecilhos a que Estados e Municípios continuem a contratar novas PPP. Trata-se, tão somente, de desestimular eventuais excessos pelos atuais gestores públicos, em prejuízo da gestão orçamentária dos futuros governos estaduais e municipais.

Dessa forma, os pareceres desta Comissão sobre a matéria buscam, fundamentalmente, conhecer o comprometimento das receitas públicas disponíveis com despesas em PPP e, em cumprimento à determinação expressa no art. 28 da referida Lei nº 11.079, de 2004, estar ciente sobre a existência de impedimentos à concessão de garantia e de transferências voluntárias da União a Estados e Municípios. Tomado conhecimento da matéria, o parecer concluirá pelo seu arquivamento, com o envio de cópia da deliberação correspondente à STN.



III – VOTO

Diante do exposto, manifesto meu voto pelo conhecimento do Ofício “S” nº 15, de 2014, por esta Comissão de Assuntos Econômicos e seu posterior arquivamento, bem como pela comunicação desta decisão ao Ministério da Fazenda.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/16942.51928-29