PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 337, de 2018, do Senador Tasso Jereissati, que *altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para permitir a redução da contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado em Parcerias Público-Privadas em função da receita obtida nas concessões patrocinadas*.

SF/18394.27875-11

RELATOR: Senador **OTTO ALENCAR**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 337, de 2018, de autoria do Senador Tasso Jereissati. A proposição tem como objetivo principal transferir para o poder concedente parte do risco de demanda ao permitir, nas concessões patrocinadas de serviços ou obras públicas, que a contrapartida devida pelo poder concedente esteja vinculada ao comportamento da receita auferida pelo parceiro privado.

O projeto é composto por três artigos. O art. 1º altera os arts. 2º e 12 da Lei nº 11.079, de 2004, enquanto o art. 2º revoga o § 8º do art. 18 dessa mesma norma, a qual institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública (ou, simplesmente, Lei das PPPs). Já o art. 3º contém a cláusula de vigência, com a lei resultante entrando em vigor na data da sua publicação.

Especificamente sobre as modificações no art. 2º da Lei das PPPs, temos que o poder concedente poderá pagar ao parceiro privado contraprestação pecuniária equivalente a percentual da receita estimada do empreendimento conforme o edital (novo § 5º) e essa contraprestação poderá ser reduzida gradual ou totalmente (novo § 7º) em função da receita efetivamente auferida pelo concessionário. Ademais, para que o pagamento previsto no novo § 5º ocorra, o parceiro privado deverá cumprir o

cronograma de todas as condições e obrigações que lhe sejam impostas pelo contrato (novo § 6º).

As alterações do art. 12 da Lei das PPPs, por sua vez, instituem novos critérios de julgamento das propostas para a contratação de PPPs. O atual inciso II do recém citado artigo estabelece que o julgamento de propostas para a contratação de PPPs poderá considerar, em complementação ao previsto no art. 15 da Lei nº 8.987, de 1995 (ou Lei das Concessões), os parâmetros a seguir:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela administração pública;
b) melhor proposta em razão da combinação do critério de menor valor da contraprestação com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital.

O projeto em comento introduz os seguintes critérios, a serem utilizados conjuntamente ou combinados com os de melhor técnica e de menor valor:

a) melhor proposta de redução da contraprestação a ser paga pelo poder concedente em função da receita ou da demanda obtida;
b) melhor proposta (i) de redução de tarifas cobradas do usuário ou (ii) de pagamentos extraordinários ao poder concedente, ou suas combinações, quando o volume de receita ou arrecadação superar o valor fixado no edital.

A revogação do § 8º do art. 18, por fim, destina-se a impedir que o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) preste garantia aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas e às empresas estatais dependentes da União.

Apresentada em 11 de julho último, a matéria será analisada pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última decidir terminativamente. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental. No âmbito da primeira Comissão, fui designado relator em 11 de outubro.

SF/18394.27875-11

Na Justificação do projeto, o Senador Tasso Jereissati sustenta que as *dificuldades fiscais por que passa o país exigem a revisão das regras que disciplinam a relação entre os capitais estatais e privados para garantir níveis adequados de investimentos em serviços públicos*. Ainda segundo o autor, o risco de tráfego, por exemplo, deveria ser partilhado entre o concessionário e o poder concedente. Dessa forma, caso haja frustração de demanda, o poder concedente poderia dar uma compensação pecuniária ao concessionário. Já no caso oposto, em que a demanda efetivamente observada supere as expectativas, o excesso de arrecadação seria revertido na forma de menores tarifas ou de maior pagamento pelo direito de outorga. Ao reduzir o risco do negócio, a taxa de juros do financiamento cairia, o que se refletiria no preço das tarifas, beneficiando os usuários finais.

SF/18394.27875-11

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 97 do Regimento Interno, estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame. Ademais, o art. 99 atribui à CAE competência específica para analisar as proposições quanto a seus aspectos econômicos e financeiros.

Uma vez que caberá à CCJ decidir terminativamente sobre a presente matéria, entendo que as questões sobre juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa poderão ser mais bem debatidas no âmbito daquela Comissão. Consequentemente, este relatório se concentrará na questão do mérito e do impacto financeiro.

Em relação ao mérito, entendemos que o PLS nº 337, de 2018, busca tanto flexibilizar os contratos de PPPs, como especializar as garantias correspondentes. Dessa forma, o objetivo é proporcionar um marco legal mais condutivo ao uso desse instrumento pelo próprio poder público. De maneira resumida, a presente proposição propõe o seguinte:

a) permitir que o poder concedente possa pagar ao parceiro privado contraprestação pecuniária equivalente a percentual da receita estimada para a PPP constante do edital;

b) permitir que o contrato de concessão patrocinada contemple hipóteses de redução gradual ou total da contraprestação pecuniária do poder concedente ao parceiro privado em função da receita auferida;

c) introduzir, entre os critérios de julgamento das propostas para a contratação de PPPs, três novos parâmetros

relacionados com a receita ou a demanda observada, quais sejam: melhores propostas (i) de redução da contraprestação a ser paga pelo poder concedente, (ii) de redução de tarifas cobradas do usuário e (iii) de pagamentos extraordinários ao poder concedente;

d) restringir o uso do FGP ao aval dos compromissos assumidos pela administração pública federal direta.

As três primeiras inovações flexibilizam os contratos de PPPs ao permitir uma melhor delimitação das obrigações dos parceiros públicos e privados ao longo do tempo e ao prever fatores adicionais a serem considerados pelo poder concedente ao decidir entre várias propostas. Quanto maior for a aderência entre, de um lado, as obrigações de cada parte e, de outro, os riscos implícitos em cada contrato, mais fácil será precificá-lo e menores serão os juros cobrados pelos agentes financeiros. Julgamos que este é o principal objetivo da proposta em tela. Trata-se, em suma, de buscar contratos mais completos, definidos como *aqueles capazes de especificar, em tese, todas as características físicas de uma transação, como data, localização, preço e quantidade para cada estado da natureza futuro* (Cateb, A. B.; Gallo, J. A. A. *Breves considerações sobre a teoria dos contratos incompletos*. XI Conferência Anual da Associação Latino-americana e Ibérica de Direito e Economia. Brasília, mai. 2007, p. 2: www.revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/download/9/8).

A última inovação restringe o uso da cota da União no FGP à garantia de contratos firmados pela administração federal direta, com esta entendida em seu sentido mais estrito: excluindo os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas e as empresas estatais dependentes.

Cabe ainda observar que a ABGF, no uso das competências legais e regimentais, instituiu, em 2014, o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE). A partir de 2017, conforme o relatório de administração daquele exercício (http://www.abgf.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/ABGF-Relatorio-Administracao-2017.pdf), esse fundo passou a cobrir o risco de descumprimento de obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público em contratos de PPP.

Quanto à adequação financeira e orçamentária, a presente proposição não implicará acréscimo nas despesas continuadas de caráter permanente. As contrapartidas devidas pelo poder concedente continuarão sendo assumidas conforme a programação orçamentária anual, como já acontece. Espera-se, inclusive, que a sua conversão em norma jurídica, ao

SF/18394.27875-11

propiciar uma melhor formatação dos contratos de PPPs, proporcione alguma economia de recursos financeiros ou mesmo o recebimento de pagamentos extraordinários.

III – VOTO

Diante do exposto, manifesto voto pela aprovação do PLS n° 337, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/18394.27875-11