

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Ofício “S” nº 18, de 2008 (Ofício GSEP nº 289, de 9 de junho de 2008, na origem), da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, que *encaminha ao Senado Federal, em atendimento ao § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, informações referentes à contratação de parceria público-privada* para a prestação de serviços de tratamento de água no âmbito do Sistema Produtor do Alto Tietê.

RELATOR: Senador INÁCIO ARRUDA

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame nesta Comissão o Ofício “S” nº 18, de 2008 (Ofício GSEP nº 289, de 9 de junho de 2008, na origem), enviado pela Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) do Estado de São Paulo, em cumprimento ao § 1º do art. 28 da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual *institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*.

O ofício trata do processo de contratação, pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), de parceria público-privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa, para a prestação de serviços de tratamento de água pelo Sistema Produtor do Alto Tietê. O seu objetivo é demonstrar que os limites e parâmetros contidos na Lei das PPPs estão sendo cumpridos pelo governo paulista. Dessa forma, os documentos enviados também se referem às obrigações financeiras decorrentes da PPP destinada a construir e operar a Linha 4 do metropolitano paulistano, objeto do Ofício “S” nº 17, de 2006.

Como subsídio para o processo decisório, esta Casa recebeu cópias dos seguintes documentos:

- a) Nota Técnica “Compatibilidade do Programa de PPP do Governo do Estado de São Paulo com os Limites Legais”, da Unidade de PPP da SEP;
- b) Ofício nº P-580, de 9 de junho de 2008, da Presidência da Sabesp;
- c) Relatório Sintético sobre o Projeto de PPP do Alto Tietê;
- d) Nota Técnica “Parceria Público-Privada ‘Alto Tietê’: Aspectos Contábeis”;
- e) Nota Técnica “PPP ‘Alto Tietê’: Impacto Orçamentário e Fluxo de Recursos”;
- f) declaração do ordenador de despesas de que *as obrigações a serem contraídas (...) são compatíveis com o orçamento plurianual da Sabesp e estão previstas no orçamento anual*;
- g) contrato e edital da concorrência internacional da concessão patrocinada para a exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 do metropolitano paulistano.

A PPP em exame desempenhará as seguintes atribuições:

- a) manutenção de barragens;
- b) inspeção e manutenção de túneis e canais de interligação de barragens;
- c) manutenção civil e eletromecânica;
- d) tratamento e disposição final do lodo gerado na produção de água tratada;
- e) realização de serviços auxiliares relacionados com a canalização da água do ponto de captação à rede de distribuição e subsequente entrega aos consumidores finais;
- f) ampliação da capacidade de produção de água tratada da Estação de Taiaçupeba de 10 m³ por segundo para 15 m³ por segundo;
- g) construção de adutoras e outras utilidades.

O contrato valerá por quinze anos, sendo que a Estação de Taiaçupeba deverá ter a sua capacidade ampliada após dois anos. Isso exigirá

investimentos de R\$ 305 milhões, que deverão ser integralmente aportados pelo parceiro privado.

A remuneração a ser paga mensalmente pelo setor público será calculada multiplicando-se o volume da água tratada pelo preço unitário por 1.000 m³, o qual variará segundo o cumprimento de índices de performance. Impõe-se notar que a proposta vencedora foi justamente a que apresentou o menor preço unitário, que será reajustado anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), calculado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).

Supondo-se que os indicadores de performance sempre sejam plenamente satisfeitos, a contraprestação anual paga ao parceiro privado seria, em valores de 2007, de R\$ 46,39 milhões pelos serviços prestados nos dois primeiros anos e de R\$ 69,58 milhões pelos serviços prestados nos anos subseqüentes, totalizando R\$ 997,38 milhões ao longo do prazo de validade do contrato. Abatendo-se os dispêndios que serão assumidos pela PPP, o impacto líquido sobre as contas da Sabesp, empresa estatal não-dependente do Tesouro estadual, será de R\$ 667,46 milhões.

Essas são as principais informações contidas na documentação recebida pelo Senado Federal. Conforme o Despacho de 19 de junho de 2008 da Presidência desta Casa, a matéria ainda será apreciada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

II – ANÁLISE

Na forma do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe sejam submetidas. Caberá à CI, na forma do art. 104, inciso I, do RISF, analisar os aspectos técnicos da PPP almejada pelo Estado de São Paulo.

As PPPs, instituídas pela Lei nº 11.079, de 2004, têm como elementos diferenciadores o compartilhamento de riscos entre o ente público e o parceiro privado e a contraprestação pecuniária do primeiro em prol do último.

O compartilhamento almejado não encontra correspondência nas modalidades tradicionais de contratação de obras e serviços pelo setor

público, disciplinadas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou nos regimes de concessão e permissão de serviços públicos, regulamentados pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Na primeira situação, os riscos do empreendimento são assumidos pela própria administração pública; na segunda, esses riscos são transferidos ao concessionário e aos usuários.

Do ponto de vista orçamentário, a contraprestação devida constitui despesa obrigatória de caráter continuado, a qual é definida, pelo art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), como *despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios*.

O controle de suas repercussões sobre as finanças públicas estaduais e municipais não compete ao Senado Federal, mas sim ao Poder Legislativo local, por meio dos respectivos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. Adicionalmente, conforme o § 3º do art. 10 da Lei nº 11.079, de 2004, sempre que o setor público for responsável por mais de 70% da remuneração do parceiro privado será preciso obter autorização legislativa específica.

Para esta Casa, portanto, as PPPs dos entes subnacionais não diferem do ato de recrutar pessoal permanente ou de expandir os serviços prestados, diretamente, pelo setor público. Em outras palavras, constituídas as novas despesas, caberá aos tesouros dos governos envolvidos prover, nos exercícios subseqüentes, a adequada cobertura orçamentária.

Assim, entendemos que não cabe a esta Casa aprovar ou desaprovar as contratações de PPPs pelos entes subnacionais. Não cabe ao Senado avaliar a oportunidade ou qualidade técnica das PPPs. A competência privativa desta Casa, inscrita no art. 52 da Constituição, diz respeito tão somente a controle de endividamento público.

Como será explicado adiante, as informações recebidas prestam-se tão somente a subsidiar eventuais análises pelos órgãos competentes da capacidade dos governos envolvidos para obter garantias ou transferências voluntárias da União. Dessa forma, o presente parecer limitar-se-á a opinar pelo conhecimento da matéria e seu subseqüente arquivamento, com o envio de cópia da presente deliberação à STN.

Evidentemente, qualquer empreendimento estadual ou municipal que requeira a contratação de operação de crédito pela administração pública direta, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes precisará observar os limites e as condições fixadas por esta Casa no exercício de suas competências constitucionais (Constituição Federal, art. 52, inciso V a IX), consubstanciadas nas Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, ambas de 2001, e 48, de 2007. No entanto, como são os parceiros privados que devem obter os empréstimos requeridos pelas PPPs, tem-se que essa modalidade de contratação não está sujeita aos controles prévios definidos pelas normas senatoriais.

O mesmo ocorre com as regras de contingenciamento do volume de crédito das instituições financeiras em favor do setor público, contidas na Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 2.827, de 2001, e alterações subseqüentes. Dessa forma, as PPPs poderão permitir significativa expansão da capacidade de investimento dos entes subnacionais à revelia dos limites de endividamento fixados pelas autoridades competentes.

Justamente pela capacidade que as PPPs têm de elidir o monitoramento tanto do CMN como do Senado Federal e do Ministério da Fazenda, 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 PPPs contratadas. Tendo como base o exercício em que forem apurados os limites em questão, são eles:

- a) 3% da RCL observada no exercício anterior;
- b) 3% da RCL estimada para os dez exercícios subseqüentes.

Trata-se de coibir eventuais excessos pelos atuais gestores públicos, em prejuízo da gestão orçamentária dos futuros governos estaduais e municipais. O ente que não observe os limites citados estará sujeito às seguintes sanções no seu relacionamento com a União:

- a) não receber garantias para realizar operações de crédito;
- b) não receber transferências voluntárias.

A Lei nº 11.079, de 2004, exige que os entes subnacionais encaminhem ao Senado Federal e à STN, previamente à contratação, informações sobre as PPPs que pretendam implementar. Isso não quer dizer, insisto, que caiba ao Senado aprovar ou reprovar o projeto de PPP. Trata-se simplesmente de um processo de transparência de informações, em que esta

Casa é notificada acerca do impacto das PPPs sobre as contas estaduais e municipais.

O Ofício “S” nº 18, de 2008 cumpre tal exigência, de modo que só nos resta registrar a comunicação, tomar conhecimento de seu conteúdo e encaminhar a matéria para a Comissão de Serviços de Infraestrutura.

Nas duas PPPs contempladas na documentação da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (ou seja, para a prestação de serviços de tratamento de água pelo Sistema Produtor do Alto Tietê e para a construção e operação da Linha 4 do metropolitano paulistano), as contraprestações devidas aos parceiros privados serão quase totalmente pagas por empresas estatais não-dependentes, quais sejam: a Sabesp e o Metrô. Somente em 2013 haverá um aporte da administração direta, relacionado com a Linha 4, no valor de R\$ 16,21 milhões (ou 0,02% da RCL estimada para aquele exercício).

Dessa forma, o limite fixado para as despesas de caráter continuado com PPPs continua sendo observado pelo governo paulista. Conseqüentemente, esse ente, em relação ao que dispõe a Lei nº 11.079, de 2004, permanece habilitado tanto a obter garantias da União para realizar operações de crédito como a receber recursos federais a título de transferências voluntárias.

Registro, por fim, que a atual sistemática parece pouco produtiva. Estamos, nesse momento, tecendo considerações sobre o impacto financeiro de projetos de PPP que já estão em plena implantação. Fosse constatada alguma irregularidade relativa ao peso das despesas geradas pelas PPPs no orçamento estadual, pouco poderia ser feito, dado o adiantado dos investimentos.

Tendo em vista que, conforme determinação da Resolução do Senado nº 43, de 2001, cabe ao Ministério da Fazenda providenciar pareceres relativos à concessão de garantias da União a Estados e Municípios, concentra-se no Poder Executivo a prerrogativa de examinar, com maior ou menor acurácia, o peso das PPPs sobre o passivo dos entes.

Por isso, antecipo aos Senhores Senadores minha intenção de apresentar projeto de resolução com vistas a obrigar a explicitação, nos pareceres do Ministério da Fazenda acerca de concessões de garantias, o peso financeiro das PPPs nas contas estaduais e municipais.

Também pretendo, em outra proposição, alterar o Regimento Interno do Senado Federal, com vistas a maior celeridade processual. Tendo em vista que não cabe a esta Casa pronunciar-se sobre o mérito das PPPs estaduais e municipais, não me parece adequado enviar a matéria à Comissão de Serviços de Infraestrutura. Esta deveria pronunciar-se apenas nos casos de PPP no âmbito do Governo Federal, caso em que o Parlamento deve avaliar o mérito do projeto. Sendo a PPP estadual ou municipal, cabe analisar apenas o impacto financeiro, sendo necessária apenas a interveniência da Comissão de Assuntos Econômicos.

III – VOTO

Em face do exposto, voto para que esta Comissão de Assuntos Econômicos tome conhecimento do Ofício “S” nº 18, de 2008, para subsequente encaminhamento à Comissão de Serviços de Infraestrutura, na forma do Despacho de 19 de junho de 2008 da Presidência desta Casa, devendo-se, ademais, enviar cópia da presente deliberação ao Ministério da Fazenda, para dar ciência ao órgão competente, nos termos do § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator