

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Ofício “S” nº 48, de 2011 (Requerimento s/nº, de 30 de maio de 2011, na origem), do Prefeito Municipal de Caucaia, Estado do Ceará, que encaminha ao Senado Federal, nos termos do § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, o processo de contratação de Parceria Público Privada para a construção do centro administrativo daquele Município.

RELATOR: Senador INÁCIO ARRUDA

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame nesta Comissão o Ofício “S” nº 48, de 2011 (Requerimento s/nº, de 30 de maio de 2011, na origem), do Prefeito Municipal de Caucaia, Estado do Ceará, em cumprimento ao § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a chamada Lei das PPP, que *institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.*

A proposição trata do processo de contratação da parceria público-privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa, para a construção, operação e manutenção do centro administrativo do Município de Caucaia (CE). Foi informado que os documentos ora submetidos à apreciação desta Casa também foram encaminhados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e que não há outras PPP contratadas pelo Município.

O objetivo do pleito é o pronunciamento desta Casa sobre o cumprimento, pelo governo municipal, dos limites e parâmetros contidos na Lei das PPP.

Conforme a Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006, da STN, a contraprestação básica devida pelo governo municipal configura-se simples despesa de caráter continuado.

II – ANÁLISE

Na forma do art. 104, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Serviços de Infraestrutura opinar sobre matérias pertinentes às PPP. Essa modalidade de contratação, instituída pela Lei nº 11.079, de 2004, tem 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), 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.

Logo, para esta Casa, as PPP 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 subsequentes, a adequada cobertura orçamentária.

Assim, entendemos que não cabe a esta Casa aprovar ou desaprovar as contratações de PPP pelos entes subnacionais. As informações recebidas prestam-se tão somente a subsidiar eventuais análises pelos órgãos competentes da capacidade dos governos envolvidos para ampliar o seu nível de endividamento ou para receber transferências voluntárias. Dessa forma, o presente parecer limita-se a opinar pelo conhecimento da matéria e seu subsequente arquivamento, com o envio de cópia da deliberação correspondente 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, incisos 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 PPP, 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 subsequentes. Por conseguinte, as PPP permitem significativa expansão da capacidade de investimento dos entes subnacionais à revelia dos limites de endividamento fixados pelas autoridades competentes.

Justamente pela capacidade que as PPP têm de elidir o monitoramento tanto do CMN como da STN e do Senado Federal, 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 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 subsequentes.

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 observar 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.

Para que o controle pretendido tenha plena eficácia, os entes subnacionais deverão encaminhar ao Senado Federal e à STN, previamente à contratação, informações sobre as PPP que pretendam implementar.

O Ofício “S” nº 48, de 2011, ora analisado, cumpre a exigência de informar esta Casa acerca da contratação, pelo Município de Caucaia (CE), de PPP para a construção, operação e manutenção de um centro administrativo municipal. Cabe frisar que o demonstrativo do impacto orçamentário e financeiro da PPP indica que o comprometimento da RCL não ultrapassará o limite de 3%. Consequentemente, em relação ao que dispõe a Lei das PPP, o Município de Caucaia (CE) permanece habilitado tanto a obter garantias da União para realizar operações de crédito como a receber recursos federais a título de transferências voluntárias.

III – VOTO

Em face do exposto, voto para que esta Comissão de Serviços de Infraestrutura tome conhecimento do Ofício “S” nº 48, de 2011, e proceda ao seu arquivamento, com o envio da presente deliberação, ao Ministério da Fazenda, para, na forma do § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, dar ciência ao órgão competente.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator