



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 49, DE 2014

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Ofício “S” nº 45, de 2013, (nº 529/2013, na origem) da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, que encaminha ao Senado Federal, nos termos do § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, documentação pertinente aos estudos, informações e demonstrativos relativos ao cumprimento por aquele Estado dos limites e parâmetros estabelecidos na citada lei, bem como na Lei Complementar nº 101, de 2000, referente ao processo de contratação de parceria público-privada para a prestação dos serviços públicos de transportes de passageiros da Linha 6 – Laranja do Metrô de São Paulo.

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS RODRIGUES

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame nesta Comissão o Ofício “S” nº 45, de 2013 (Ofício GSPDR/GS nº 529, de 9 de dezembro de 2013, na origem), enviado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR) do Estado de São Paulo, em cumprimento ao § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública.

O ofício trata do processo de contratação, pela Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM), de PPP, na modalidade de concessão patrocinada, para a prestação dos serviços públicos de transportes de passageiros da Linha 6 – Laranja do Metrô de São Paulo, contemplando a realização de obras civis, a implantação de sistemas e o fornecimento de material rodante, bem como sua operação, conservação, manutenção e expansão. 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 decorrentes das seguintes PPPs: Linha 4 do metrô paulista, Linha 8 da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), sistemas produtores “Alto Tietê” e “São Lourenço”, e Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense/Fundação para o Remédio Popular (IFAB/FURP) – objetos do Ofícios “S” nºs 17, de 2006, 18, de 2008, 3, de 2010, e 34 e 35, de 2013.

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

- a) Nota Técnica Especial nº 3, de 2013, da Unidade de PPP da SPDR, tratando da “Compatibilidade do Programa de PPP do Governo do Estado de São Paulo com os Limites Legais”; e
- b) minuta do contrato a ser assinado.

As vantagens da estruturação do contrato em tela como PPP são as seguintes:

- a) a Lei das PPPs dispensa a elaboração de projeto básico ou executivo para a realização da licitação, podendo ser substituído por elementos do projeto básico;
- b) o procedimento licitatório pode ser iniciado apenas com a apresentação das diretrizes para o licenciamento ambiental do objeto a ser contratado;
- c) o processo para licitação de contratação de obras, sistemas e equipamentos é realizado apenas uma vez;
- d) a definição prévia das responsabilidades e dos riscos que devem ser assumidos pelo concedente e pela concessionária, assim como a delimitação dessas ocorrências no próprio contrato, por meio da elaboração de uma matriz de riscos;
- e) a mitigação de riscos ambientais (licenças de instalação e operação de responsabilidade do concessionário) e de engenharia (responsabilidade do concessionário), e de riscos de atraso no prazo de entrega das obras, dos sistemas e do material rodante, assim como a impossibilidade de aditivos no preço da obra pública;

- f) uma melhor alocação dos desembolsos do poder concedente ao longo do prazo do projeto, ampliando a capacidade de investimentos em outros projetos, dentro dos limites legais.

A Linha 6 – Laranja de metrô de São Paulo possuirá 15,3 km de extensão no trecho Brasilândia – São Joaquim, com quinze estações enterradas. A PPP em exame será do tipo “concessão patrocinada”, com prazo de duração de 25 anos. Contará com aportes em favor da concessionária pelo poder concedente, nos termos da Lei nº 12.766, de 2012, bem como com a desoneração dos tributos PIS e Cofins, em conformidade com a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.342, de 2013.

Os valores de referência, de 1º de agosto de 2013, para os investimentos requeridos, por sua vez, são:

Projeto executivo	R\$ 182.190.000,00
Desapropriação	R\$ 673.640.000,00
Obra civil	R\$ 5.287.900.000,00
Via permanente	R\$ 480.660.000,00
Sistemas	R\$ 1.802.090.000,00
Trens	R\$ 535.270.000,00
<u>Outros</u>	<u>R\$ 650.690.000,00</u>
VALOR TOTAL	R\$ 9.612.440.000,00

No item “Outros”, merecem destaque os seguintes dispêndios (em R\$ mil):

Contingências físicas:	R\$ 209.610.000,00
Contingências de preço:	R\$ 209.610.000,00
Certificadora:	R\$ 65.000.000,00
Riscos de interferências:	R\$ 30.000.000,00
Riscos geológicos:	R\$ 40.000.000,00

O quadro a seguir detalha o cronograma de desembolso do empreendimento e o aporte a ser pago pelo governo estadual:

(em R\$ mil de 1º de agosto de 2013)							
ITENS	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5	ANO 6	TOTAL GERAL
Obras civis	264.395	486.487	1.227.850	1.745.007	1.342.069	222.092	5.287.900
Via permanente		48.066	111.609	158.618	121.992	40.375	480.660
Desapropriações	538.912	134.728					673.640

ITENS	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5	ANO 6	TOTAL GERAL
Estudos e projetos	61.476	21.382	34.337	47.957	23.187	- 6.149	182.190
Sistemas			270.314	360.418	720.836	450.522	1.802.090
Material rodante			107.054	133.818	133.818	160.580	535.270
Outros	61.476	40.611	102.968	143.814	137.704	164.117	650.690
TOTAL GERAL	926.259	731.274	1.854.132	2.589.632	2.479.606	1.031.537	9.612.440
Aportes	874.117	630.831	969.860	1.389.983	1.032.431	245.817	5.143.040

A remuneração a ser paga será composta por três parcelas:

- a) **Parcela A:** receita tarifária fixada, na data base, em R\$1,60 por passageiro transportado;
- b) **Parcela B:** contraprestação pecuniária máxima no valor de R\$ 606.787.363,80 anuais;
- c) **Receita acessória:** 8% da receita tarifária; caso supere esse valor, o excedente será compartilhado com o poder concedente na proporção de 20%.

As contraprestações começarão a ser pagas com o início da fruição dos serviços. Em reais de 1º de outubro de 2013, as parcelas anuais somarão: R\$ 555,08 milhões, em 2020; R\$ 606,79 milhões, nos dezoito exercícios seguintes; e R\$ 252,83 milhões, em 2039.

Os pagamentos em prol da sociedade de propósito específico (SPE) encarregada da PPP serão garantidos pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP), no montante equivalente a seis parcelas mensais da contraprestação. A garantia vigorará do início da operação comercial do empreendimento até a liquidação final, pelo poder concedente, de toda contraprestação e será constituída mediante o penhor de cotas de fundos de investimento de renda fixa de longo prazo. Além do mais, a Parcela A da remuneração será acrescida, automaticamente, de dois reais por passageiro transportado, a título de remuneração contingente, no caso de:

- a) esgotamento da garantia real, em face da sua não recomposição junto à CPP pelo poder concedente e da não retomada do pagamento da contraprestação pecuniária pelo poder concedente;
- b) ocorrência de novo evento de inadimplemento do pagamento da contraprestação pecuniária, a qualquer tempo, enquanto a

garantia real ainda não estiver sido recomposta junto à CPP pelo pode concedente.

A Unidade de PPP avaliou as projeções de comprometimento do limite para despesas com PPPs até 2023. Esse limite está fixado em 5% da receita corrente líquida (RCL) do ente contratante, sendo que as obrigações das empresas estatais não dependentes são desconsideradas. Assim, do ponto de vista do controle em questão, as PPPs relevantes são as referentes às Linhas 4 e 6 do metrô paulista, à Linha 8 do metropolitano paulistano e à IFAB/FURP, enquanto as obrigações com os sistemas produtores “Alto Tietê” e “São Lourenço” caberão inteiramente à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo S.A. (Sabesp). O citado comprometimento alcança, no máximo, 30,3% do limite estabelecido nos dois cenários analisados: com ou sem eventual reequilíbrio financeiro do contrato da Linha 4 e igualmente eventual contraprestação adicional no âmbito do contrato da IFAB/FURP.

Ainda que se inclua no trabalho de avaliação toda a carteira potencial do programa de PPPs do Governo do Estado de São Paulo (21 projetos contratados, em operação ou em processo de contratação), o comprometimento da RCL, no período 2012-2023 será de, no máximo, 82,2% (média anual de 54,5%).

Em suas conclusões, a Unidade de PPP lembra o seguinte:

A participação do Banco Mundial nesse projeto teve importante papel nos *inputs* e *outputs* da modelagem financeira, assessorando o grupo de trabalho formado para a conclusão da modelagem de PPP.

Tratando-se de um projeto complexo e vultoso, a utilização do mecanismo de aportes, disposto na Lei 12.766, tornou o projeto viável do ponto de vista financeiro, todavia pode-se notar significativo impacto desses aportes no limite das despesas de PPP.

Ainda assim, cumpre lembrar que, diferentemente do caso da Linha 4, dessa vez foi possível conceber um projeto integral de PPP, contemplando infraestrutura, sistemas, trens e operação do serviço a cargo da SPE, com uma matriz de riscos diferenciada, apontando para uma modelagem pioneira em termos de projetos no sistema metro ferroviário.

Essas são as principais informações contidas na documentação recebida pelo Senado Federal.

II – ANÁLISE

Na forma do art. 104, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre matérias pertinentes a PPPs. 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 1993, ou nos regimes de concessão e permissão de serviços públicos, regulamentados pela Lei nº 8.987, 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 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 subsequentes, a adequada cobertura orçamentária.

Assim, esta Comissão tem entendido que não cabe ao Senado aprovar ou não as contratações de PPPs pelos governos estaduais e municipais. As informações recebidas prestam-se tão somente a subsidiar

eventuais análises pelos órgãos competentes da capacidade dos entes envolvidos para ampliar o seu nível de endividamento ou para receber transferências voluntárias. Dessa forma, o presente parecer limitar-se-á a opinar pelo conhecimento da matéria e seu arquivamento, com o envio de cópia da presente deliberação à Secretaria do Tesouro Nacional (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 (art. 52, incisos V a IX, da Constituição Federal), 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. 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, alterada pelas Leis nºs 12.024, de 2009, e 12.766, de 2012, fixou, no art. 28, 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) 5% da RCL observada no exercício anterior;
- b) 5% da RCL estimada para os dez exercícios subsequentes.

Deverão ser consideradas, na aplicação dos limites indicados, as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta e indireta, excluídas as empresas estatais não dependentes.

Trata-se de coibir eventuais excessos pelos atuais gestores públicos, em prejuízo da gestão orçamentária dos futuros governadores e prefeitos. 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.

Para que as sanções fixadas possam ser aplicadas, os entes subnacionais devem encaminhar ao Senado Federal e à STN informações sobre as PPPs que estejam implementando. Este foi o caso dos seguintes ofícios recebidos por esta Casa:

OFÍCIO "S"	INTERESSADO	OBJETO	DELIBERAÇÃO
17/2006	Estado de São Paulo	Construção e operação da Linha 4 do metrô paulista	Parecer CAE 249/2007
2/2007	Estado de Pernambuco	Exploração da ponte de acesso e do sistema viário do destino de turismo e lazer "Praia do Paiva"	Parecer CAE 358/2007
53/2007	Município de Rio das Ostras	Complementação do sistema municipal de esgotamento sanitário	Parecer CMA 460/2008
18/2008	Estado de São Paulo	Tratamento de água no âmbito do Sistema Produtor "Alto Tietê"	Parecer CAE 148/2012 e Parecer CI 149/2012
9/2009	Estado de Pernambuco	Exploração do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga	Parecer CI 790/2009
13/2009	Distrito Federal	Construção, operação e manutenção do Centro Administrativo do Distrito Federal	Parecer CI 1.313/2009
3/2010	Estado de São Paulo	Reforma e operação da frota de trens da Linha 8 do metropolitano paulistano	Parecer CI 1.528/2010
17/2010	Município de São Carlos	Operação do serviço de limpeza urbana e atividades correlatas	Parecer CI 921/2011
3/2011	Estado de Minas Gerais	Implantação e operação de complexo penal na região metropolitana de Belo Horizonte, da Rodovia MG050 e de seis unidades de atendimento integrado, e reforma e operação do Estádio Governador Magalhães Pinto	Parecer CI 656/2011

OFÍCIO "S"	INTERESSADO	OBJETO	DELIBERAÇÃO
9/2011	Estado do Ceará	Reforma do Estádio Castelão	Parecer CI 757/2011
48/2011	Município de Caucaia	Construção, operação e manutenção do Centro Administrativo de Caucaia	Parecer CI 1.089/2011
6/2012	Município de Caucaia		Parecer CI 458/2012
23/2012	Município de São Bernardo do Campo	Outorga do Sistema Integrado de Manejo e Gestão de Resíduos Sólidos	Parecer CI 1.628/2012
34/2013	Estado de São Paulo	Operação e manutenção do Sistema Produtor "São Lourenço"	Aguarda manifestação da CAE e da CI
35/2013	Estado de São Paulo	Adequação e melhoria da indústria farmacêutica de Américo Brasiliense; fornecimento e instalação de equipamentos; operação, manutenção e gestão da fábrica; fornecimento de bens e assessoria para registro de medicamentos genéricos em nome da Fundação para o Remédio Popular.	Apreciado pela CAE; aguarda manifestação da CI

O Ofício "S" nº 45, de 2013, também cumpre a exigência de informar a contratação pelo governo paulista de PPP para a prestação de serviços de manutenção e modernização da frota de trens da Linha 8 da CPTM.

Em relação às seis concessões contempladas na documentação da SPDR, especialmente daquelas geridas por empresas estatais dependentes, as informações fornecidas indicam que os limites fixados para as despesas de caráter continuado com PPPs estão sendo observados pelo governo paulista.

Além do mais, os dados contidos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 5º Bimestre de 2013 do Poder Executivo do Estado de São Paulo, confirmam a adimplência daquele ente quanto às disposições da Lei das PPPs. O quadro a seguir mostra que as despesas objeto de controle estão longe de comprometer 5% da RCL:

ANO	DESPESAS COM PPPS (em R\$)			RCL (D) (em R\$)	DO ENTE / RCL (A / D)
	DO ENTE (A)	DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES (B)	TOTAL (C = A + B)		

ANO	DESPESAS COM PPPS (em R\$)			RCL (D) (em R\$)	DO ENTE / RCL (A / D)
	DO ENTE (A)	DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES (B)	TOTAL (C = A + B)		
2012	191.112.625,20	86.702.000,00	277.814.625,20	115.369.737.577,47	0,17
2013	264.518.952,13	91.795.979,01	356.314.931,14	122.688.587.666,15	0,22
2014	1.139.559.071,59	92.523.875,45	1.232.082.947,04	127.129.914.539,67	0,90
2015	1.199.100.207,00	92.523.875,45	1.291.624.082,45	131.732.017.446,00	0,91
2016	1.709.785.707,76	92.523.875,45	1.802.309.583,21	136.500.716.477,55	1,25
2017	2.188.065.719,28	92.523.875,45	2.280.589.594,73	141.442.042.414,03	1,55
2018	1.917.054.200,22	214.413.927,90	2.131.468.128,12	146.562.244.349,42	1,31
2019	1.157.097.872,19	385.060.001,33	1.542.157.873,52	151.867.797.594,87	0,76
2020	1.509.129.437,88	385.060.001,33	1.894.189.439,21	157.365.411.867,80	0,96
2021	1.509.129.437,88	385.060.001,33	1.894.189.439,21	163.062.039.777,42	0,93
2022	1.509.129.437,88	385.060.001,33	1.894.189.439,21	168.964.885.617,36	0,89

Consequentemente, o Governo do Estado de São Paulo, no que se refere à Lei das PPPs, permanece habilitado tanto a obter garantias da União para realizar operações de crédito como a receber recursos federais a título de transferências voluntárias.

Evidentemente, caberá à STN, no exercício de sua competência para monitorar os indicadores de endividamento dos entes subnacionais e para controlar as transferências voluntárias da União para esses entes, avaliar periodicamente se as obrigações contratuais do governo paulista continuam compatíveis com os ditames legais.

III – VOTO

Em face do exposto, voto para que esta Comissão de Serviços de Infraestrutura tome conhecimento do Ofício “S” nº 45, de 2013, e proceda ao seu arquivamento, com o envio de 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, 12 de fevereiro de 2014.

, Presidente

, Relator

Comissão de Serviços de Infraestrutura - CI
OFÍCIO "S" Nº 45, de 2013

ASSINAM O PARECER, NA 1ª REUNIÃO, DE 12/02/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: SENADOR FERNANDO COLLOR *FC*

RELATOR: SENADOR ANTONIO CARLOS RODRIGUES

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)	
Lindbergh Farias (PT)	1. Humberto Costa (PT)
Delcídio do Amaral (PT) <i>Delcídio</i>	2. José Pimentel (PT)
Jorge Viana (PT) <i>Jorge Viana</i>	3. Wellington Dias (PT)
Walter Pinheiro (PT)	4. Eduardo Lopes (PRB)
Acir Gurgacz (PDT)	5. Pedro Taques (PDT)
João Capiberibe (PSB)	6. Lídice da Mata (PSB)
Inácio Arruda (PCdoB) <i>Inácio</i>	7. Vanessa Grazziotin (PCdoB) <i>Vanessa</i>
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Clésio Andrade (PMDB) <i>Clésio</i>	1. Romero Jucá (PMDB)
Lobão Filho (PMDB)	2. VAGO
Eduardo Braga (PMDB)	3. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	4. Roberto Requião (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Jader Barbalho (PMDB)	6. Ivo Cassol (PP)
Ciro Nogueira (PP)	7. Francisco Dornelles (PP)
Sérgio Petecão (PSD)	8. Kátia Abreu (PMDB)
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Cícero Lucena (PSDB)	1. Aécio Neves (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	2. Alvaro Dias (PSDB)
Lúcia Vânia (PSDB)	3. Ruben Figueiró (PSDB)
Wilder Moraes (DEM)	4. Jayme Campos (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)	
Fernando Collor (PTB)	1. Gim (PTB)
Blairo Maggi (PR)	2. VAGO
VAGO	3. Eduardo Amorim (PSC)
Alfredo Nascimento (PR)	4. Antonio Carlos Rodrigues (PR)

Publicado no DSF, de 15/02/2014.

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS:10365/2014