

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Ofício “S” n° 34, de 2013 (Ofício GSPDR.1 n° 337, de 17 de julho de 2013, na origem), da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, que encaminha ao Senado Federal, em atendimento ao § 1º do art. 28 da Lei n° 11.079, de 2004, informações referentes à contratação de parceria público-privada para a prestação de serviços de operação e manutenção do empreendimento “Sistema Produtor São Lourenço”.

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame nesta Comissão o Ofício “S” n° 34, de 2013, enviado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional 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 (PPP) no âmbito da administração pública*.

O ofício trata do processo de contratação, pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), de PPP, na modalidade de concessão administrativa, para a prestação de serviços de operação e manutenção do empreendimento “Sistema Produtor São Lourenço”. Como subsídio para o seu processo decisório, esta Casa recebeu cópia da Nota Técnica Especial da Unidade de Parcerias Público-Privadas n° 1, de 5 de julho de 2013. 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 PPPs destinadas a: (i) construir e operar a Linha 4 do metropolitano paulistano, (ii) prestar serviços de tratamento de água no âmbito do Sistema Produtor do Alto Tietê; e (iii) reformar e operar a frota de trens da Linha 8 do metropolitano



paulistano – objetos do Ofícios “S” n^{os} 17, de 2006, 18, de 2008, e 3, de 2010, respectivamente.

As características gerais da PPP do sistema produtor “São Lourenço” são as seguintes:

- a) disponibilizará, para a Zona Oeste da Região Metropolitana de São Paulo, mais 4,7 mil metros cúbicos por segundo, atendendo a demanda projetada até 2025;
- b) complementar a vazão disponibilizada pelos Sistemas Produtores “Alto Cotia”, “Baixo Cotia”, “Cantareira” e “Guarapiranga”;
- c) reforçará o abastecimento de água dos Municípios de Barueri, Carapicuíba, Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Osasco, Santana de Parnaíba e São Paulo.

Os valores estimados dos principais investimentos propostos pelo vencedor do certame são os seguintes:

INVESTIMENTOS	VALOR (EM R\$ MIL)
Captação e tomada de água bruta	54.256
Estação elevatória de água bruta	134.005
Aduoras de água bruta – Trecho I (recalque com alta pressão)	355.772
Chaminé de equilíbrio da adução de água bruta	9.564
Aduoras de água bruta – Trecho II (gravidade)	451.227
Reservatório de compensação de água bruta (RCAB)	79.419
Estação de tratamento de água (ETA)	263.784
Estação elevatória de água tratada (EEAT)	63.575
Chaminé de equilíbrio da adução de água tratada	7.468
Estações elevatórias “Caucaia do Alto” e “Vargem Grande Paulista”	1.865



INVESTIMENTOS	VALOR (EM R\$ MIL)
Adutoras de água tratada – alça principal – Trecho I	211.301
Reservatório de compensação de água tratada	40.877
Adutoras de água tratada – alça principal – Trecho II	225.879
Subadutoras de água tratada e boosters “Atalaia/Cotia”, “Cotia/Atalaia”, “Mirante/Jandira” e “Jardim Tupã/Barueri”	24.615
Interligações das adutoras e subadutoras com os Sistemas Produtores “Baixo Cotia” e “Cantareira”	3.386
Subestações de energia elétrica das EEAB e EEAT/ETA	40.973
Melhoria dos sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitárias de Juitiba	72.522
Melhoria dos sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitárias de Ibiúna	97.387
Melhoria dos sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitárias de São Lourenço da Serra	37.297
Implantação de estradas de acesso às unidades do Sistema Produtor “São Lourenço”	39.151
TOTAL	2.214.324

O quadro a seguir contém o cronograma estimado dos investimentos requeridos, sendo que a etapa de implantação do sistema (Fase 1) está estimada em 52 meses:

ANO	VALOR (EM R\$ MIL)
1º	552.249
2º	627.282
3º	643.118
4º	388.148
5º	3.528
TOTAL	2.214.324

O contrato valerá por 25 anos. As contraprestações mensais da Sabesp em favor do parceiro privado começarão a ser pagas após o início da operação do novo sistema, em agosto de 2018. O valor anual máximo das contraprestações foi fixado em R\$ 292.536.125,88.

A Unidade de Parcerias Público-Privadas também avaliou as projeções de comprometimento do limite para despesas com PPPs até 2023. Esse limite está fixado em 5% da receita corrente líquida (RCL), sendo que as obrigações das empresas estatais não dependentes devem ser desconsideradas. Assim, do ponto de vista do controle em questão, as PPPs relevantes são aquelas para construir e operar a Linha 4 do metropolitano paulistano e para reformar e operar a frota de trens da Linha 8 do metropolitano paulistano. Nos cenários analisados, o citado comprometimento alcança, no máximo, 10,75% do limite estabelecido.

Mesmo incluindo no trabalho de avaliação as PPPs em estudo pelo governo estadual (catorze projetos com modelagem aprovada ou proposta preliminar deferida), o comprometimento médio do limite para despesas com PPPs no período 2012 – 2023 será de aproximadamente 49% da RCL.

Essas são as principais informações contidas na documentação recebida pelo Senado Federal. Conforme o Despacho de 1º de agosto de 2013 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 30 de dezembro 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 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 subseqüentes, a adequada cobertura orçamentária.

Em caso similar, esta Comissão entendeu, conforme o Parecer nº 148, de 2012, 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 subseqüente 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 subsequentes. 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 metropolitano paulistano	Parecer CAE 249/2007



OFÍCIO “S”	INTERESSADO	OBJETO	DELIBERAÇÃO
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 São Lourenço	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
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
35/2012	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.	Aguardando manifestação da CAE e da CI

O Ofício “S” nº 34, de 2013, também cumpre a exigência de informar esta Casa sobre a pretensão daquele ente de contratar PPP para ampliar o seu sistema de tratamento de água.



No caso em tela, as contraprestações devidas aos parceiros privados serão totalmente pagas pela Sabesp, empresa estatal não dependente. Dessa forma, o limite fixado para as despesas de caráter continuado com PPPs continua sendo observado pelo governo paulista. Consequentemente, 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.

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 Assuntos Econômicos tome conhecimento do Ofício “S” nº 34, de 2013, para subsequente encaminhamento à Comissão de Serviços de Infraestrutura, na forma do Despacho de 1º de agosto de 2013 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

