



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.528, DE 2010

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Ofício "S" nº 3, de 2010, da Secretaria de Economia e Planejamento 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 de serviços de manutenção e modernização da frota da Linha 8 – Diamante da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

RELATOR: Senador EDUARDO MATARAZZO SUPLICY

RELATOR "AD HOC": Senador GILBERTO GOELLNER

I – RELATÓRIO

Encontra-se em exame nesta Comissão o Ofício "S" nº 3, de 2010 (Ofício GSEP nº 60, de 23 de janeiro de 2010, na origem), enviado pela Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) 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 Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), de PPP, na modalidade de concessão administrativa, para a prestação de serviços de manutenção e modernização da frota da Linha 8 – Diamante. 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 das PPPs destinadas a construir e operar a Linha 4 do metropolitano paulistano, e a prestar serviços de tratamento de água no âmbito do Sistema Produtor do Alto Tietê, objetos do Ofícios "S" nºs 17, de 2006, e 18, de 2008, respectivamente.

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 145, de 2008, da Secretaria de Estado dos Transportes

Metropolitanos (STM), encaminhando relatório de modelagem final da PPP "Trens da Linha 8";

- c) Ofícios nºs 59, 64 e 64-B, de 2009, da STM, tratando de alterações nas premissas da referida modelagem;
- d) relatório de atualização da avaliação econômico-financeira e ajustes de modelagem do projeto da PPP em questão;
- e) minuta do contrato a ser assinado;
- f) planilha das estimativas para os fluxos anuais de contraprestação.

A PPP em exame desempenhará as seguintes atribuições:

- a) manutenção preventiva e corretiva, e revisão geral da frota de trens da Linha 8;
- b) modernização e renovação da recém-citada frota, compreendendo um total de 36 trens;

O contrato valerá por vinte anos, desdobrando-se em três fases, quais sejam:

- a) **Fase 1:** modernização e recapitação de 12 trens, perfazendo 96 carros, ou fornecimento de 12 trens novos, sendo que a proposta vencedora da licitação opta pela segunda opção, e manutenção preventiva e corretiva de 204 carros;
- b) **Fase 2:** fornecimento de 24 trens novos e manutenção da frota ainda não modernizada;
- c) **Fase 3:** manutenção de toda a frota operante e modernizada, abrangendo 288 carros.

A remuneração a ser paga mensalmente pela CPTM, reajustada anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC-FIPE), será composta por duas parcelas:

- a) **Parcela A:** apurada por intermédio do coeficiente de mensuração de desempenho (CMD), corresponde aos serviços de manutenção, variando conforme o tamanho da frota julgada operacional e a qualidade dos serviços prestados; o CMD poderá implicar reduções de até 15% da presente parcela;
- b) **Parcela B:** valor fixo pago como contrapartida pela renovação da frota.

Com base nos termos da proposta vencedora, estima-se que as contraprestações totalizarão R\$ 4 bilhões, em valores de dezembro de 2009, com as Parcelas A e B somando R\$ 2,44 bilhões e R\$ 1,56 bilhão, respectivamente. Os serviços de manutenção começarão a ser remunerados já em 2010. A renovação da frota, por sua vez, começará a ser paga em 2011. Estima-se que as duas modalidades de pagamento atingirão patamares estáveis no período de 2013 a 2029: o primeiro, no valor de R\$ 128,3 milhões; o segundo, no valor de R\$ 85,5 milhões. Essas contraprestações estarão

garantidas pela CPTM e pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP) até um montante mensal máximo de R\$ 11,7 milhões, reajustado anualmente pelo IPC-FIPE.

A SEP sustenta, para verificação do cumprimento dos limites fixados pela Lei das PPP, que as despesas de caráter continuado incorridas pela CPTM, no período de 2010 a 2020, por força das concessões administrativas "Linha 4" e "Trens da Linha 8" nunca serão maiores do que 9% do teto autorizado. Já as obrigações da Sabesp decorrentes do serviço de tratamento de água no âmbito do Sistema Produtor do Alto Tietê não devem ser consideradas nessa verificação, pois tratar-se-ia de empresa estatal não-dependente, diferentemente do que acontece com a primeira.

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 subseqüentes, a adequada cobertura orçamentária.

Assim, esta Comissão, conforme os Pareceres nºs 790 e 1.313, de 2009, 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 encaminhamento da~~ matéria e seu subsequente 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 pela Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, 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) 3% da RCL observada no exercício anterior;
- b) 3% 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 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 do Alto Tietê	Aguardando manifestação da CAE e da CI
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

O Ofício "S" nº 3, de 2010, 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 três concessões administrativas contempladas na documentação da SEP, especialmente daquelas geridas pela CPTM, que é uma empresa estatal dependente, 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 1º Bimestre de 2010 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 3% da RCL:

ANO	DESPESAS COM PPPs (em R\$ milhões)			RCL (D) (em R\$ milhões)	TOTAL / RCL (C / D)
	Do ENTE (A)	DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES (B)	TOTAL (C = A + B)		
2009	—	42,53	42,53	86.630,25	0,05%
2010	75,96	51,04	127,00	89.726,41	0,14%
2011	118,76	72,30	191,06	92.933,22	0,21%
2012	244,41	76,56	320,97	96.254,65	0,33%
2013	246,36	76,56	322,92	99.694,78	0,32%
2014	230,11	76,56	306,67	103.257,86	0,30%
2015	224,69	76,56	301,25	106.948,29	0,28%
2016	224,69	76,56	301,25	110.770,62	0,27%
2017	224,69	76,56	301,25	114.729,55	0,26%
2018	224,69	76,56	301,25	118.829,97	0,25%
2019	224,69	76,56	301,25	123.076,95	0,24%

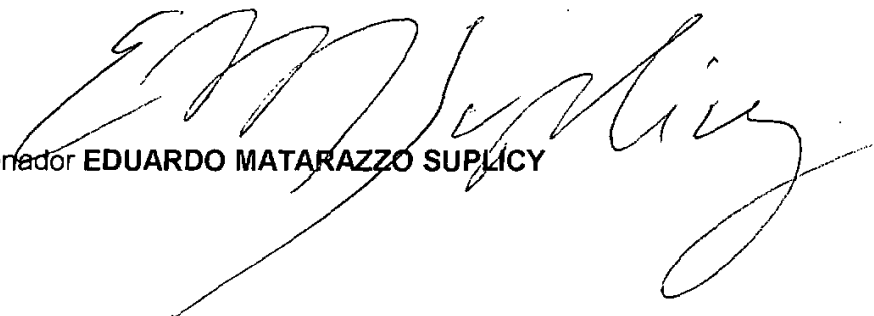
Conseqüentemente, o Governo do Estado de São Paulo, no que se refere à Lei das PPPs, permanece habilitado tanto a obter garantias da União para realizar operações de crédito como a receber recursos federais a título de transferências voluntárias.

Evidentemente, caberá à STN, no exercício de sua competência para monitorar os indicadores de endividamento dos entes subnacionais, avaliar 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 3, de 2010, 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,


Senador **EDUARDO MATARAZZO SUPLICY**

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Serviços de Infraestrutura, em Reunião realizada no dia 18 de novembro de 2010, aprovou Relatório para que esta Comissão de Serviços de Infraestrutura tome conhecimento do Ofício "S" nº 3, de 2010 (nº 60/2010, na origem), do Governador do Estado de São Paulo, e posterior encaminhamento do processado ao arquivo, de autoria do Senador Gilberto Goellner ("ad hoc"), que passa a constituir **Parecer** da Comissão de Serviços de Infraestrutura ao Ofício "S" nº 3, de 2010, que *"Encaminha ao Senado Federal, nos termos do §1º do art. 28 da Lei 11.079, de 2004 (parceria público-privada), documentação pertinente aos estudos, informações e demonstrativos relativos ao cumprimento, por parte do Estado de São Paulo, dos limites e parâmetros estabelecidos na citada Lei, bem como na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), referente ao processo de contratação de parceria público-privada para a Prestação de Serviços de Manutenção e Modernização da Frota da Linha 8 - Diamante da CPTM."*

Sala da Comissão, 18 de novembro de 2010.


Senador FERNANDO COLLOR
Presidente

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

Ofício "S" nº 3, de 2010	
ASSINAM O PARECER, NA REUNIÃO DE 18/11/2010, OS SENHORES (AS) SENADORES (AS)	
PRESIDENTE: Senador Fernando Collor	
RELATOR: Senador Eduardo Suplicy "ad hoc" Senador Gilberto Goellner	
[Assinatura] [Nome] [Partido]	[Assinatura] [Nome] [Partido]
SERYS SLHESSARENKO - [Partido]	1- MARINA SILVA - PV
DELÍCIO AMARAL - PT	2- PAULO PAIM - PT
ELI SALVATTI - PT	3- ANTONIO CARLOS VALADARES - PSB
INÁCIO ARRUDA - PC do B	4- (vago)
FÁTIMA CLEIDE - PT	5- EDUARDO SUPLICY - PT
JOÃO RIBEIRO - PR	6- (vago)
[Assinatura] [Nome] [Partido]	[Assinatura] [Nome] [Partido]
FRANCISCO DORNELLES	1- NEUTO DE CONTO
GILVAM BORGES	2- HÉLIO COSTA
REGIS FICHTNER	3- PEDRO SIMON
MÃO SANTA	4- VALTER PEREIRA
VALDIR RAUPP	5- LEOMAR QUINTANILHA
EDISON LOBÃO	6- ALMEIDA LIMA
[Assinatura] [Nome] [Partido]	[Assinatura] [Nome] [Partido]
GILBERTO GOELLNER - DEM	1- ANTONIO CARLOS JUNIOR - DEM
ELISEU RESENDE - DEM	2- EFRAIM MORAIS - DEM
HERÁCLITO FORTES - DEM	3- ADELMIR SANTANA - DEM
JAYME CAMPOS - DEM	4- ROSALBA CIARLINI - DEM
KÁTIA ABREU - DEM	5- DEMÓSTENES TORRES - DEM
ARTHUR VIRGÍLIO - PSDB	6- CÍCERO LUCENA - PSDB
JOÃO TENÓRIO - PSDB	7- MÁRIO COUTO - PSDB
FLEXA RIBEIRO - PSDB	8- ÁLVARO DIAS - PSDB
MARCONI PERILLO - PSDB	9- SÉRGIO GUERRA - PSDB
[Assinatura] [Nome] [Partido]	[Assinatura] [Nome] [Partido]
FERNANDO COLLOR	1- GIM ARGELLO
[Assinatura] [Nome] [Partido]	[Assinatura] [Nome] [Partido]
ACIR GURGACZ	1- JOÃO DURVAL

Publicado no DSF, de 25/11/2010.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal - Brasília - DF

OS: 15437/2010