

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Ofício “S” nº 17, de 2010 (Ofício nº 245, de 29 de julho de 2010, na origem), da Prefeitura Municipal de São Carlos, SP, que encaminha ao Senado Federal, nos termos do § 1º do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, informações sobre a contratação de Parceria público-privada para execução de serviços de limpeza urbana e atividades correlatas, na modalidade de concessão administrativa.

RELATOR “ad hoc” Senador RICARDO FERRAÇO

RELATOR: Senador LOBÃO FILHO

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Ofício “S” nº 17, de 2010, da Prefeitura Municipal de São Carlos-SP, que encaminha, ao Senado Federal, atendendo determinação contida no art. 28 da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, os estudos, as informações e os demonstrativos relativos à parceria público-privada, em processo de contratação pelo Município, na modalidade de concessão administrativa.

A Parceria público-privada (PPP) visa à execução de serviços de limpeza urbana e atividades correlatas, que fundamentalmente abrangem o manejo de resíduos sólidos e implantação de novo aterro sanitário. Nos referidos documentos, fica ressaltado que *as ações objeto do citado edital já são desenvolvidas por esta municipalidade, vez que trata de serviço essencial à saúde e ao bem estar da população. De tal forma que o foco do presente estudo será identificar o impacto que decorra da alteração do formato de contratação e de organização dos serviços em questão.*

Entende o Município que a concessão administrativa é a modalidade mais adequada à prestação do serviço de limpeza urbana, pois, entre outras vantagens, (i) propiciará menor necessidade de investimentos diretos do poder público, (ii) a empresa contratada ficará responsável pelos custos de implantação, pelo licenciamento ambiental e pelo monitoramento e manutenção do aterro, e (iii) confere maior eficiência na construção da infra-estrutura e maior durabilidade dos bens públicos, gerando melhores serviços a menores custos, em virtude da natureza de longo prazo da concessão.

Nesse processo, o Município incorre, basicamente, no pagamento de contraprestação financeira à empresa contratada, que entendemos configurar uma despesa de caráter continuado. Assim entende, também, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme a Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006.

Não há informações sobre outras PPP contratadas pelo Município de São Carlos.

De acordo com informações de tabela anexa ao ofício da Prefeitura Municipal de São Carlos, as contraprestações previstas para a PPP em tela representam 2,73% da sua receita corrente líquida verificada em 2009; 2,63% da registrada até o 1º quadrimestre de 2010 e 2,39% da receita corrente líquida do Município prevista para 2010. As demais informações anexas tratam de projeções da evolução dos custos relativos ao contrato de PPP e das receitas tributárias.

II – ANÁLISE

Na forma do art. 104, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre matérias pertinentes às PPP.

A modalidade de contratação de prestação de serviços públicos mediante concessão administrativa, de que trata a Lei nº 11.079, de 2004, distingue-se, relativamente às demais modalidades convencionais de contratação de obras e serviços pelo setor público, pelo compartilhamento dos riscos inerentes às atividades contratadas entre o ente público e o parceiro privado e pela contraprestação pecuniária do primeiro em prol do último.

A Lei nº 11.079, de 2004, instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Em seu art. 28, determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas encaminharão, ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para a verificação do cumprimento dos limites e parâmetros nele estabelecidos.

Do ponto de vista das finanças públicas, a contraprestação devida pelo Município de São Carlos na parceria pretendida constitui despesa obrigatória de caráter continuado. Nos termos definidos no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), *considera-se obrigatória de caráter continuado a 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.*

A propósito, em conformidade com a autonomia política, financeira e administrativa constitucionalmente assegurada aos entes da Federação, 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.

Portanto, para esta Casa, as PPP dos entes subnacionais não diferem de outros atos que levam os Estados e Municípios a criarem despesas permanentes, ou a expandirem os serviços prestados diretamente. Assim, uma vez constituídas as novas despesas, cabe aos tesouros dos governos envolvidos proverem, nos exercícios subseqüentes, a adequada cobertura orçamentária.

Nesse contexto, não compete ao Senado Federal aprovar ou não as contratações de PPP pelos entes subnacionais. Todavia, no caso específico das despesas permanentes oriundas das PPP, entendeu-se, nos termos definidos na referida lei que as regulamenta, que a elas deveriam ser aplicados limites, por considerá-las como uma forma indireta e assemelhada de endividamento público. Elas comprometem, e de forma continuada, por um longo período, as receitas do setor público. As informações recebidas prestam-se, entretanto, tão-somente a subsidiar as análises, pelos órgãos competentes, (i) dos pleitos de autorização para a realização de operações de crédito e, em particular, os que envolvem garantia da União; (ii) da capacidade dos governos envolvidos em ampliar o seu nível de endividamento, ou (iii) de sua aptidão para receber transferências voluntárias.

Dessa forma, os pareceres desta Comissão sobre a matéria buscam, fundamentalmente, conhecer o comprometimento das receitas públicas disponíveis com despesas em PPP e, em cumprimento à determinação expressa no art. 28 da referida Lei nº 11.079, de 2004, conhecer sobre a existência de impedimentos à concessão de garantia e de transferências voluntárias da União a Estados e Municípios. Tomado conhecimento da matéria, o parecer concluirá pelo seu arquivamento, com o envio de cópia da deliberação correspondente à STN.

Note-se que os referidos limites, uma vez extrapolados, são impeditivos para a obtenção de garantia da União em operações de crédito de interesse do ente federado, e para o recebimento de suas transferências voluntárias. Eles não são empecilhos a que Estados e Municípios continuem a contratar novas PPP.

Evidentemente, qualquer empreendimento estadual ou municipal, inclusive quando empreendido por meio das PPP, que requeira a contratação de operação de crédito pela administração pública precisará observar os limites e as condições fixados por esta Casa no exercício de suas competências constitucionais (Constituição Federal, art. 52, incisos V a IX), consubstanciados nas Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, ambas de 2001, e 48, de 2007. No entanto, quando os empréstimos requeridos pelas PPP são realizados pelo parceiro privado, essa modalidade de contratação não se 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 quanto 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.

Assim, o total das despesas realizadas com o conjunto de PPP já contratadas pelo ente em um ano anterior ao do exercício em curso não poderá exceder a 3% da RCL projetada para esse mesmo exercício; ou as

despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes não podem exceder a 3% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. Como mencionado acima, a ocorrência de qualquer uma dessas limitações impõe restrição à concessão de garantia e de transferência voluntária pela União à unidade federativa concedente do serviço público. Trata-se de coibir eventuais excessos pelos atuais gestores públicos, em prejuízo da gestão orçamentária dos futuros governos estaduais e municipais.

Para que seja assegurada eficácia aos limites, 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 17, de 2010, ora analisado, cumpre a exigência de informar esta Casa acerca da contratação, pelo Município de São Carlos, de PPP para a execução de serviços de limpeza urbana e atividades correlatas. O Estudo sobre a estimativa de impacto orçamentário e financeiro da PPP, anexo ao ofício, conclui que *o objeto do edital de concorrência pública para contratação de parceria público-privada para execução de serviços de limpeza urbana e atividades correlatas está de acordo com a legislação pertinente e não acarretará impactos orçamentários ou financeiros à Administração Pública Municipal que não sejam plenamente assimiláveis, vez que: 1) trata de ações que já são desenvolvidas pela municipalidade, em consonância, portanto, com seu Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; 2) as projeções das receitas tributárias do Município indicam uma taxa de variação que deverá crescer acima da inflação medida pelo IPCA – IBGE, restando assegurada a preservação das metas fiscais estabelecidas.*

Em suma, os estudos, as informações e os demonstrativos disponibilizados pelo Município de São Carlos tratam do impacto e da adequação orçamentário-financeiro das despesas envolvidas na parceira público-privada em foco. Quanto aos limites para comprometimento de suas receitas correntes líquidas, de que trata o art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004, o Município procedeu ao cálculo da relação entre o custo PPP e a receita corrente líquida municipal para os anos de 2009 e 2010, nos quais o comprometimento verificado ficou abaixo do limite de 3% fixado na Lei nº 11.079, de 2004. As demais informações e cálculos atualizados pelo Município centram-se, basicamente, nas projeções dos custos anuais da PPP e de suas receitas tributárias, apontando um crescimento superior dessas últimas

relativamente à expansão projetada para os gastos com a PPP no período compreendido entre 2010 e 2030.

Conseqüentemente, em relação ao que dispõe a Lei das PPP, o Município de São Carlos atende as exigências de seu art. 28, que condicionam seu acesso a garantias e a transferências voluntárias da União. Ademais, conforme determinação da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, cabe ao Ministério da Fazenda providenciar os pareceres relativos à concessão de garantia da União a Estados e Municípios e, mais ainda, sobre o levantamento das condições e exigências para as transferências voluntárias da União. Dessa forma, ao Executivo Federal é conferida a prerrogativa de examinar com rigor e detalhamento o comprometimento das receitas disponíveis dos entes da Federação, em particular quanto ao peso das PPP contratadas.

Em suma, o Município de São Carlos, SP, remeteu a esta Casa informações, estudos e demonstrativos relativos à PPP que se acha em processo de contratação, atendendo ao que determina o art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004.

III – VOTO

Em face do exposto, voto para que esta Comissão de Serviços de Infraestrutura tome conhecimento do Ofício “S” nº 17, de 2010, e proceda ao seu arquivamento, com o envio da presente deliberação ao Ministério da Fazenda.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator