



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 116-A, DE 2013

(Do Sr. Alexandre Santos)

Requer que a Comissão de Fiscalização e Controle realize, com auxílio do Tribunal de Contas da União, ato de fiscalização e controle sobre a participação de recursos federais nas Parcerias Público Privada (PPP) de saneamento e abastecimento de água; tendo parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, pelo arquivamento (relator: DEP. MENDONÇA FILHO).

DESPACHO:

NUMERE-SE. PUBLIQUE-SE. ENCAMINHE-SE, EM DEVOLUÇÃO, À COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle:

- Relatório prévio
- Relatório final
- Parecer da Comissão

Senhor Presidente,

REQUEIRO, nos termos dos incisos IV, VI, VII e VIII do art.71 da Constituição Federal e conforme os incisos I e II do 60 e art. 61 c/c o §1º do art. 100, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam adotadas as medidas necessárias para realizar os atos de fiscalização e controle abaixo descritos.

1) Identificar o valor total de recursos federais, por empresa, que serão ou foram investidos nas PPPs de saneamento e abastecimento de água;

2) Se os contratos das PPPs cumprem o previsto no art. 42 da lei nº 11.445, de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, o qual proíbe que os investimentos feitos sem ônus para o parceiro privado gerem receita para este prestador.

JUSTIFICATIVA

Vários contratos de PPPs da área de saneamento básico e abastecimento de água estabelecem que o Parceiro Público faça investimentos em ampliação das redes e repasse, sem ônus, para o gerenciamento do Parceiro Privado.

O Governo Federal alocou montantes consideráveis de investimentos em saneamento e abastecimento de água pelo PAC 1 e PAC 2.

O art. 42 da lei nº 11.445, de 2007, prevê que o Parceiro Privado da PPP não pode se beneficiar dos investimentos públicos feitos pelo Parceiro Público, **verbis:**

“Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º **Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.**

§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.” (grifo nosso)

É necessário, portanto, identificar se os Parceiros Privados das PPPs já realizadas estão se beneficiando de forma ilegal dos investimentos públicos federais feitos no saneamento e no fornecimento de água.

Sala das Sessões, em 11 de abril de 2013.

Deputado ALEXANDRE SANTOS
(PMDB/RJ)

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

RELATÓRIO PRÉVIO

I - SOLICITAÇÃO DA PFC

Sob análise, proposta de fiscalização e controle para que, ouvido o Plenário, com fulcro no art. 71, IV, VI, VII e VIII da Constituição Federal, combinado com o art. 60, I e II, art. 61 e art. 100, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17/1989, sejam adotadas as medidas necessárias para realizar os atos de fiscalização e controle na execução das Parcerias Público Privada (PPP) de saneamento e abastecimento de água.

II - COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O art. 32, XVII, “a” e “d”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o parágrafo único do mesmo artigo, ampara a competência desta Comissão.

III - OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

De acordo com a justificação apresentada pelo proponente, “*vários contratos de PPPs da área de saneamento básico e abastecimento de água estabelecem que o Parceiro Público faça investimentos em ampliação das redes e repasse, sem ônus, para o gerenciamento do Parceiro Privado*”.

Entretanto, a Lei nº 11.445, de 2007, em seu art. 42, prevê que o Parceiro Privado da PPP não pode se beneficiar dos investimentos públicos feitos pelo Parceiro Público, *in verbis*:

“Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.
.....”

O autor desta proposta finaliza afirmando ser necessário, portanto, identificar se os Parceiros Privados das PPPs já realizadas estão se beneficiando de forma ilegal dos investimentos públicos federais feitos no saneamento e no fornecimento de água.

Em face do exposto, este Relator considera que a matéria sobre a qual se requer a investigação é atual e relevante, o que torna inegável a oportunidade e conveniência desta proposição.

IV - ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob os aspectos jurídico e administrativo, cabe verificar, nesta oportunidade, as justificativas a serem apresentadas pelo Governo Federal quanto às Parcerias Público Privadas conduzidas nas áreas de saneamento e abastecimento de água.

Com referência aos demais enfoques, não se vislumbram aspectos específicos que possam ser tratados na presente ação fiscalizatória, exceto pelos efeitos gerais benéficos para a sociedade em decorrência de ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte em correção de desvios e irregularidades.

V - PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Para fins de melhor efetividade, o nobre Autor solicita que a fiscalização seja executada pelo TCU por meio de auditoria para examinar, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade das Parcerias Público Privadas conduzidas nas áreas de saneamento e abastecimento de água.

Tal possibilidade está assegurada em nossa Constituição Federal, que permite o Poder Legislativo acionar aquela Corte para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica que administre bens ou valores da União, conforme ressaltado nos artigos abaixo transcritos:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

.....

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.”

Segundo o Autor, a implementação da presente PFC exigiria a realização de atos de fiscalização e controle do Governo Federal, para i) identificar o valor total de recursos federais, por empresa, que serão ou foram investidos nas PPPs de saneamento e abastecimento de água; e ii) se os contratos das PPPs cumprem o previsto na Lei nº 11.445/07, art. 42, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, proibindo que os investimentos feitos sem ônus para o parceiro privado gerem receita para este prestador.

Nessa linha, ao governo Federal caberia prestar a esta Comissão as informações sobre fatos, pessoas ou processos relacionados à realização dessas PPPs que possam contribuir para o atingimento dos objetivos manifestados pelo autor da presente Proposta de Fiscalização e Controle.

Casos as informações solicitadas envolvam documentos sigilosos ou reservados, a eles deverá ser dado o tratamento previsto nos arts. 61 e 98 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

“Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

.....

§ 4º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, identificados com estas classificações, observar-se-á o prescrito no § 5º do art. 98

.....

Art. 98. O Diário da Câmara dos Deputados publicará a ata da sessão do dia anterior, com toda a seqüência dos trabalhos.

.....

§ 5º Não se dará publicidade a informações e documentos oficiais de caráter reservado. As informações solicitadas por Comissão serão confiadas ao Presidente desta pelo Presidente da Câmara para que as leia a seus pares; as solicitadas por Deputado serão lidas a este pelo Presidente da Câmara. Cumpridas essas formalidades, serão fechadas em invólucro lacrado, etiquetado, datado e rubricado por dois Secretários, e assim arquivadas.”

Após examinar as informações a serem prestadas pelo Governo Federal, esta Comissão poderá deliberar sobre a conveniência e oportunidade da adoção de outras providências acaso necessárias, tais como a requisição de novas informações, a realização de oitivas, audiência pública ou mesmo discutir a hipótese de se apresentar requerimento para instalação de uma nova Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fato determinado, caso as informações então disponíveis assim o recomende.

VI - VOTO

Em face do exposto, este Relator vota pela implementação desta PFC, na forma descrita no Plano de Execução e Metodologia de Avaliação acima apresentados.

Sala da Comissão, de de 2014.

Deputado Mendonça Filho
Relator

OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC ENCONTRAM-SE NO PROCESSADO.

RELATÓRIO FINAL

I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), apresentada a esta Comissão em maio de 2011, para a realização de ato de fiscalização e controle por meio de auditoria executada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para examinar sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade as Parcerias Público Privadas conduzidas nas áreas de saneamento e abastecimento de água.

Na peça inaugural da PFC afirmava-se que vários contratos de PPPs da área de saneamento básico e abastecimento de água estabelecem que o Parceiro Público faça investimentos em ampliação das redes e repasse, sem ônus, para o gerenciamento do Parceiro Privado, o que contrariaria o art. 42 da Lei nº 11.445, de 2007.

O relatório prévio à PFC em análise, aprovado por esta Comissão em 12 de novembro de 2014, previa em seu Plano de Execução e Metodologia de Avaliação a realização de atos de fiscalização e controle do TCU para *i)* identificar o valor total de recursos federais, por empresa, que serão ou foram investidos nas PPPs de saneamento e abastecimento de água; e *ii)* se os contratos das PPPs cumprem o previsto na Lei nº 11.445/07, art. 42, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, proibindo que os investimentos feitos sem ônus para o parceiro privado gerem receita para este prestador.

Por conseguinte, a Presidência desta Comissão, por intermédio do Ofício nº 355/2014, de 19 de novembro de 2014, encaminhou ao Tribunal de Contas da União relatório prévio solicitando a realização da referida auditoria.

Ao responder à citada solicitação, o TCU encaminhou a esta Comissão, por meio do Aviso nº 1016-GP/TCU, datado de 08 de setembro de 2015, cópia do Acórdão nº 2.051/2015, de 19 de outubro de 2015, proferido nos autos do processo nº TC 032.486/2014-6, acompanhado do relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam. O relatório apresenta a metodologia e os resultados dos trabalhos

de levantamento levados a efeito, tendo consignado que a tarefa de verificar a eventual ocorrência de desequilíbrios econômico-financeiros em contratos de concessão de serviços de saneamento é da competência das agências reguladoras estaduais ou municipais que atuam na área da concessão e, portanto, as cortes de contas estaduais e municipais detêm a incidência jurisdicional para o exercício do controle externo.

Dadas essa delimitação de competência, o levantamento feito pelo TCU consolidou informações sobre os repasses realizados pelos ministérios das Cidades, da Saúde, da Integração Nacional, e respectivas entidades vinculadas, a estados e municípios, para obras de saneamento nos exercícios encerrados de 2012, 2013 e 2014, bem como verificou se esses repassadores adotaram cautelas junto aos beneficiários no sentido de que fossem evitados desequilíbrios econômico-financeiros dos contratos quando as infraestruturas construídas com recursos públicos fossem incorporadas ao patrimônio da concessão.

O voto que fundamentou o referido Acórdão apresenta resumo das principais constatações das equipes de auditoria:

1. A unidade técnica identificou a existência de 151 transferências no âmbito da Funasa e oito no âmbito do Ministério das Cidades com as características aqui analisadas, quais sejam, entrega de recursos a fundo perdido para obras de abastecimento e esgotamento sanitário em áreas concedidas a empresas privadas. Uma visão geral desses repasses encontra-se nos itens 77 e 79 da instrução transcrita no relatório precedente.
2. Apurou também que o MCidades faz constar em seu 'Manual para apresentação de propostas para Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário', dispositivos que preveem a incorporação das obras ao patrimônio do município, sendo vedados (i) a incorporação do investimento ao patrimônio da concessionária e (ii) que o valor dos recursos transferidos pela União faça parte da composição de custos empregada no cálculo da tarifa ou taxa de água e esgoto do município beneficiado.
3. No caso da Funasa, a equipe apurou que há dispositivos incluídos nos contratos relativos aos termo de compromisso e aos convênio celebrados pela entidade, que, entre outros aspectos, obrigam o município "(i) a informar se há delegação de serviços de saneamento na localidade, (ii) a abster-se de realizar tal delegação durante a vigência da avença firmada com a fundação, (iii) a incorporar os bens construídos ao patrimônio do município, e (iv) a garantir a compensação dos investimentos realizados com transferência de recursos federais, pela concessionária, quando ficar

constatada a identidade entre o objeto da transferência e o objeto da concessão”.

Em consequência dessas constatações e recomendações, o Tribunal de Contas da União exarou o citado Acórdão nº 2.051/2015, com o seguinte teor:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União....:

9.1.;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. a regulação econômica dos contratos de concessões de serviços públicos de saneamento, inclusive a apuração do seus equilíbrios econômico-financeiros compete às agências reguladoras estaduais ou municipais, conforme o caso (como definiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Adin 1.842-RJ, de 16/9/2013), e o controle externo compete aos tribunais de contas estaduais ou municipais que lhes têm jurisdição;

9.2.2. a fim de observar os comandos da Lei 11.445/2007, em especial do art. 42, § 1º:

9.2.2.1. o Ministério das Cidades estabelece em seus procedimentos a vedação de repasses de recursos para localidades onde a prestação de serviços seja feita por empresa privada (Portaria MCidades nº 40, de 31/1/2011), bem como a vedação de que os investimentos realizados sejam incorporados ao patrimônio da concessionária e que o valor dos recursos transferidos pela União faça parte da composição de custos empregada no cálculo da tarifa ou taxa de água e esgoto do município beneficiado;

9.2.2.2. a Fundação Nacional de Saúde incluiu dispositivos nos contratos de termos de compromisso e convênios celebrados pela entidade que, entre outros aspectos, obrigam o município: (a) a informar se há delegação de serviços de saneamento na localidade; (b) a abster-se de realizar tal delegação durante a vigência da avença firmada com a fundação; (c) a incorporar os bens construídos como patrimônio do município; e (d) a garantir a compensação dos investimentos realizados com transferência de recursos federais, pela concessionária, quando ficar constatada a identidade entre o objeto da transferência e o objeto da concessão;

9.2.3. o processo TC [004.513/2014-2](#), ainda pendente de deliberação por esta Corte, tem por objetivo analisar a legalidade da utilização de recursos federais oriundos de convênios celebrados pela Funasa por concessionárias de serviços públicos de natureza privada na construção de bens úteis à prestação dos serviços objeto da concessão;

9.3. remeter cópia desta deliberação, bem como da peça 32 destes autos, à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, à Funasa, ao Ministério das Cidades, bem como às demais cortes de contas brasileiras;

9.4. remeter cópia da presente deliberação ao gabinete do Ministro Walton Alencar a fim de subsidiar a análise do TC [004.513/2014-2](#);

9.5. considerar a presente solicitação integralmente atendida nos termos do art. 14, IV, da Resolução TCU 215/2008;

9.6. classificar como públicas as peças do TC [032.486/2014-6](#), e

9.7. encerrar o presente processo e arquivar os autos.”

É o relatório.

II - VOTO

As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União

alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposta de fiscalização e controle. Além disso, as medidas pertinentes já foram adotadas, estando os órgãos responsáveis tomando as providências que o caso requer.

Dessa forma, no âmbito desta proposta de fiscalização e controle, a Corte de Contas esclarece que o controle externo dos contratos de concessões de serviços públicos de saneamento compete aos tribunais de contas estaduais ou municipais que lhes têm jurisdição, e que a regulação econômica, inclusive a apuração do seus equilíbrios econômico-financeiros, compete às agências reguladoras estaduais ou municipais.

Ademais, com base nas diligências realizadas pela Corte de Contas, verifica-se que o Ministério das Cidades estabelece em seus procedimentos a vedação de repasses de recursos para localidades onde a prestação de serviços seja feita por empresa privada, bem como a vedação de que os investimentos realizados sejam incorporados ao patrimônio da concessionária, e que a Fundação Nacional de Saúde incluiu dispositivos nos contratos de termos de compromisso e convênios celebrados pela entidade que, entre outros aspectos, obrigam o município: (a) a informar se há delegação de serviços de saneamento na localidade; (b) a abster-se de realizar tal delegação durante a vigência da avença firmada com a fundação; (c) a incorporar os bens construídos como patrimônio do município; e (d) a garantir a compensação dos investimentos realizados com transferência de recursos federais, pela concessionária, quando ficar constatada a identidade entre o objeto da transferência e o objeto da concessão.

Assim, esta PFC alcançou seus objetivos e não há providências a serem tomadas nos termos do art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, em face das iniciativas na esfera administrativa pelos órgãos competentes.

Portanto, voto pelo arquivamento da PFC nº 116/2013.

Sala da Comissão, em 04 de fevereiro de 2016.

Deputado Mendonça Filho
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pelo arquivamento da PFC nº 116/2013 da Proposta de Fiscalização e Controle nº 116/2013, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Mendonça Filho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Leo de Brito - Presidente, Toninho Wandscheer - Vice-Presidente, Lindomar Garçon, Antonio Bulhões, Dulce Miranda, Esperidião Amin, Ezequiel Teixeira, Heitor Schuch, Hildo Rocha, Izalci, Jorge Solla, Luiz Cláudio, Marcos Reategui, Valtenir Pereira e Vicente Candido.

Sala da Comissão, em 11 de maio de 2016.

Deputado LEO DE BRITO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
