

PROCESSO Nº: 27416/2018-8

RELATOR: CONSELHEIRO-SUBSTITUTO PAULO CÉSAR DE SOUZA

NATUREZA DO PROCESSO: REPRESENTAÇÃO DO TCE/CE

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARIBE

RELATÓRIO

Trata-se de Representação deste Tribunal de Contas, com pedido de medida cautelar *in alidita altera pars* (suspensão de licitação) proposta pela Gerência de Fiscalização de Desestatização desta Corte de Contas, em face do não envio dos documentos exigidos na Instrução Normativa TCE-CE nº 02/2018, bem como de irregularidades e ilegalidades verificadas no edital da Concorrência Pública nº 31.07.02/2018 do Município de Jaguaribe.

2. Este Relator (Despacho Singular nº 03949/2018), diante da presença dos requisitos para a concessão da medida cautelar, assim determinou:

- a) recebido a presente representação por considerar preenchidos os requisitos de admissibilidade;
- b) afastado, no caso concreto, a aplicação do trecho "com a prévia oitiva da autoridade" do art. 21-A da LOTCE, conforme me autoriza a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência desta Corte;
- c) concedida a cautelar requestada in alidita altera pars para fins de determinar ao Município de Jaguaribe, na pessoa do Presidente da Comissão de Licitação (subscritor do edital impugnado), Sr. Rafael Peixoto Amorim, que:
 - c.1) suspenda a Concorrência Pública nº 31.07.02/2018 aberta pelo Município de Jaguaribe, até ulterior deliberação desta Corte e, caso a licitação já houver sido ultimada, não celebre o respectivo contrato;
- d) fixado o prazo de 15 (quinze) dias para que o Sr. Geraldo Targino da Silva, Ordenador de Despesa e Secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Jaguaribe, encaminhe a esta Corte de Contas os documentos elencados nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCE/CE nº 02/2018;
- e) informado ao Município de Jaguaribe, na pessoa do Presidente da Comissão de Licitação (subscritor do edital impugnado) que, em havendo interesse no prosseguimento do certame, este deverá sanear os vícios identificados e aguardar novo pronunciamento desta Corte;
- f) fixado o prazo comum de 15 (quinze) dias para que o Sr. Geraldo Targino da Silva, Secretário de Infraestrutura, e o Sr. Rafael Peixoto Amorim, Presidente da Comissão de Licitação, manifestem-se acerca da medida cautelar aqui deferida; e
- g) dada ciência ao Prefeito do Município de Jaguaribe acerca deste Despacho Singular.

3. Em seguida, referida medida cautelar foi homologada pelo Pleno desta Corte de Contas, conforme Acórdão nº 2126/2018.

4. Após análise dos esclarecimentos encaminhados, a unidade técnica (Certificado nº 0001/2019) concluiu que a manifestação dos defendentes não ilidiram os indícios de irregularidades

apontados no certificado inicial. Manteve, assim, seu entendimento acerca da insuficiência e da deficiência do Projeto, uma vez que a ausência de orçamentos e documentos que teriam embasado os valores relativos aos investimentos e custos operacionais constantes nos itens de 2 a 9 do capítulo II “Análise Econômico-Financeira” do Projeto, apresentado em anexo ao Edital publicado, representaria vício insanável ao certame. Por fim, sugeriu:

44.1 aplicar ao Sr. Geraldo Targino da Silva, Secretário da Cidade e Infraestrutura Municipal de Jaguaribe e Ordenador de Despesa, multa disciplinada no art. 62, inciso II da Lei Orgânica desta Corte de Contas devido ao não atendimento à Instrução Normativa TCE/CE nº 02/2018, conforme explanado no item 2.1 deste Certificado;

44.2 determinar que a Secretaria da Cidade e Infraestrutura do Município de Jaguaribe adote as necessárias providências para o exato cumprimento da lei, promovendo, assim, a anulação do Edital da Concorrência Pública nº 31.07.02/2018, conforme explanado no item 2.2 deste Certificado; e

44.3 dar ciência a Prefeitura Municipal de Jaguaribe que no caso de eventual nova licitação, deve ser encaminhada a esta Corte os documentos exigidos pela Instrução Normativa nº 02/2018.

5. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 01764/2019 – 6ª Procuradoria de Contas) opinou no seguinte sentido:

Assim sendo, este MPC, em consonância com a Gerência de Fiscalização de Desestatizações desta Corte, entende que deve ser aplicada ao Sr. Geraldo Targino da Silva, Secretário da Cidade e Infraestrutura Municipal de Jaguaribe e Ordenador de Despesa, a multa disciplinada no art. 62, inciso II da Lei Orgânica desta Corte de Contas, em razão do não atendimento à Instrução Normativa TCE/CE nº 02/2018.

Ademais, deve ser determinada a anulação do Edital da Concorrência Pública nº 31.07.02/2018, bem como que a Prefeitura Municipal de Jaguaribe, no caso de eventual nova licitação, encaminhe a esta Corte os documentos exigidos pela Instrução Normativa nº 02/2018 e atente para todas as questões levantadas pelo trabalho técnico exarado nestes fólios.

É o Relatório.

VOTO

Tomando por base o Relatório acima, tem-se que, na presente Representação, foram apontadas as seguintes irregularidades:

- 1) Descumprimento da Instrução Normativa TCE-CE nº 02/2018; e
- 2) Irregularidades e ilegalidades na Concorrência Pública nº 31.07.02/2018.

2. Quanto ao item 1), a unidade técnica apontou descumprimento da IN TCE/CE nº 02/2018, tendo em vista o não envio a esta Corte de Contas, no prazo definido, dos documentos exigidos nos §2º e §4º do art. 2 da referida norma. Vejamos:

Art. 2º O controle das desestatizações será realizado por meio da sistemática prevista nesta Instrução Normativa e dos instrumentos de fiscalização definidos na Lei Orgânica, no Regimento Interno, e demais normas específicas do TCE/CE.

§1º O controle previsto no caput deste artigo observará os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

§2º Para fins de planejamento das ações de controle, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias da data prevista para publicação do edital, os órgãos dos processos de desestatização deverão encaminhar ao TCE/CE o planejamento da outorga pretendida em que conste, dentre outras informações, a descrição sucinta do objeto, a previsão do valor dos investimentos, a relevância, a localização e a data prevista para publicação do edital de licitação, conforme Anexo I.

§3º Os órgãos gestores dos processos de desestatização deverão comunicar ao TCE/CE quaisquer alterações havidas no planejamento da outorga (Anexo I) a que se faz referência no §2º deste artigo.

§4º O Tribunal de Contas deverá ser comunicado pelo Poder concedente, através de ofício, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis, quando da realização de consulta ou audiência pública exigida no art. 39, caput, da Lei Federal nº 8.666/1993.

§5º O Tribunal, com base nos critérios dispostos no §1º, poderá dispensar o encaminhamento dos documentos tratados nos arts. 3º, 4º e 5º desta Instrução Normativa, devendo em seguida ser dada ciência da decisão ao poder concedente.

3. Ademais, os arts. 3º e 4º da IN nº 02/2018 exigem ainda outros documentos a serem encaminhados a esta Corte de Contas no prazo de no mínimo 60 (sessenta) dias antes da publicação do edital de licitação, o que não ocorreu, sendo encaminhado apenas após a notificação desta Corte de Contas.

4. Quanto a essa irregularidade, os Srs. Rafael Peixoto Amorim, Presidente da Comissão de Licitação, e Geraldo Targino da Silva, Secretário de Infraestrutura, alegam que “os documentos indicados nos artigos 3º e 4º da Instrução Normativa TCE/CE nº 02/2018, seguem em anexo, restando cumprida as exigências e saneada as irregularidades apontadas no Despacho Singular nº 03949/2018”.

5. Apesar do atendimento ao Despacho do Relator, houve um descumprimento legal ao não se encaminhar a esta Corte de Contas, com a antecedência prevista da norma, os documentos por ela

requeridos, o que gera um prejuízo às ações desenvolvidas por esta Corte com vistas ao controle preventivo.

6. Não obstante, abstenho-me de aplicar multa ao Sr. Geraldo Targino da Silva, tendo em vista o pequeno lapso temporal entre a edição da IN nº 02/2018 TCE/CE (dia 27.03.2018) e a data da publicação do aviso da presente licitação (dia 03.08.2018). Porém, proponho **dar ciência** ao Prefeito do Município de Jaguaribe que a ausência de envio dos documentos previstos na IN nº 02/2018-TCE/CE no prazo previsto, afronta a mencionada norma, sendo passível de multa.

7. Quanto ao item 2), o qual se refere às irregularidades e ilegalidades detectadas na Concorrência Pública nº 31.07.02/2018, a unidade técnica, em análise ao Caderno II – Análise Econômico-Financeira do Projeto, identificou a ausência de orçamentos e de documentos que teriam embasado os valores relativos aos investimentos e aos custos operacionais, impossibilitando, assim, a verificação da conformidade dos valores apresentados e, em adição, demonstrando a precariedade da modelagem econômico-financeira (itens do Caderno II: Vantagens da Solução por PPP, *Value For Money*, Análise e Matriz de Riscos, Definição do Retorno Mínimo Esperado/ Fluxo de Caixa/Taxa Interna de Retorno, Financiabilidade dos Projetos e Custos).

8. Quando da análise desses itens no Caderno II - Análise Econômico-Financeira do Projeto, verifica-se que apenas foram colocados fatos gerais, conceitos e, somente em alguns dos itens, números correspondentes ao projeto, porém sem justificativas que levaram aos resultados apresentados.

9. Ao prestar esclarecimentos, os defendentes argumentaram quanto às (a) vantagens da solução por PPP, (b) *Value for Money*, (c) Análise e Matriz de Riscos, (d) Definição do retorno esperado/fluxo de caixa/taxa interna de retorno (TIR), (e) financiabilidade dos projetos e (f) custos.

10. a) Quanto às vantagens da solução por PPP, os interessados assim dispuseram:

No que tange às vantagens para a administração, conforme apresentado no projeto, a redução de energia, diminui os índices de criminalidade, melhorando a segurança, haja vista a qualidade superior de iluminação, impactando a qualidade de vida dos cidadãos e da cidade como um todo. Hoje a prefeitura é altamente deficitária nesse ponto, nem tem forma financeira de melhorar a situação, como tal a PPP é de todas as soluções não a melhor, mas a única a responder a essas questões de uma forma direta.

Evidenciamos que, com a referida contratação, temos uma economia total para o Município de R\$ 48.025.093,52, devendo-se acrescentar a tal valor, todos os custos que o município não terá com materiais e mão de obra, ao contrário do que ocorre quando a prestação do serviço de iluminação é realizada de forma direta pela Administração.

11. Analisando esses argumentos, corroboro o entendimento da unidade técnica no sentido de que “o conteúdo é pedagógico e aplica-se a qualquer PPP não demonstrando qual a vantagem da adoção do modelo na iluminação pública municipal de Jaguaribe”. Além disso, não foi feito um estudo comparativo entre as outras possibilidades de prestação desse tipo de serviço e a PPP.

12. O art. 10, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 11.079/2004 prevê que a abertura de processo licitatório para a contratação de PPP está condicionada, entre outros aspectos, a autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de PPP. Logo, a partir disso, exige-se a necessidade de demonstração das vantagens da PPP.

13. Apesar de terem sido apresentadas algumas vantagens qualitativas que a PPP ofereceria, conforme visto nos esclarecimentos, essas vantagens são muito vagas, sem números, sem apresentação de estudos que possam respaldá-las, possibilitando a existência de diversas dúvidas, tais como: foi medido o grau de melhoria para o índice de criminalidade e para a segurança do município proveniente da troca/instalação de lâmpadas LED’s? E como foi medido esse grau? Foram realizados estudos que comprovem que essas lâmpadas melhorarão a qualidade de vida da população e da cidade como um todo? Que custos que o município não terá com materiais e mão de obra? Foi quantificado?

14. Logo, o processo licitatório não atendeu ao art. 10, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 11.079/2004.

15. b) Em relação ao *Value for Money - VfM*, os interessados assim dispuseram:

Para uma análise mais aprofundada do impacto e das vantagens econômicas do contrato de PPP, foi feita uma análise dos ganhos financeiros que a Prefeitura auferirá com a contratação por meio da PPP, tudo devidamente apresentado nas planilhas que seguem em anexo.

Assim, o valor total pago à SPE, será de R\$ 89.334.848,92, isto já ajustado à média de IPCA de 8% que é superior ao atual, mas que poderemos prever como uma projeção do mesmo para os próximos 24 anos, somando os gastos de energia e da PPP, temos uma economia total para o Município de R\$ 48.025.093,52.

Na comparação do sistema de PPP com um sistema de aquisição de luminárias, deve-se evidenciar, inicialmente, que o Município não possui recursos financeiros para o respectivo investimento, em segundo lugar, as experiências similares com aquisição de luminárias, não foram exitosas do ponto de vista técnico, haja vista os altos índices precoces de danos nas luminárias, a exemplo daquelas que queimam bastante e muito cedo, devido a problemas de qualidade da própria luminária como da qualidade da rede elétrica.

16. Ao analisar as justificativas apresentadas, verifica-se que essas não são suficientes para demonstrar o “valor do dinheiro” a ser aplicado nesse projeto. Ademais, no Caderno II - Análise Econômico-Financeira do Projeto, não existe a demonstração do VfM, restringindo-se apenas a conceituá-lo.

17. Embora no Plano de Negócios apresentado conste um item que descreve sobre o VfM, apresentando dados numéricos, eles não são suficientes para justificarem o VfM desse Projeto. Vejamos:

b) Value for Money

Em relação às vantagens para a administração, no nosso ponto de vista isso é mais do que claro, pois conforme apresentado no projeto a redução de energia, melhoria de segurança resultante da melhor qualidade de iluminação, melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e da cidade como um todo. Hoje a prefeitura é altamente deficitária nesse ponto, nem tem forma financeira de melhorar a qualidade de vida do cidadãos nesses pontos, como tal a PPP / Concessão é de todas as soluções não a melhor, mas a única responder a essas questões de uma forma direta.


Para uma análise mais aprofundada do impacto e das vantagens econômicas do contrato de PPP, foi feita uma análise dos ganhos financeiros que a prefeitura poderia ter em implementar, apresentados em seguida:

Pressupostos

Custo atual anual de energia	R\$ 680 912,64
Aumento anual de energia esperado	20%
IPCA esperado	8%
Custo atual por KW	R\$ 0,38

Utilizando estes pressupostos, estimamos quais os custos apenas com a energia, que o município vai ter anualmente, comparando com os que teria ao trocar para a PPP, apresentados no quadro abaixo:

	Sem Alterar as Luminárias	Com a PPP
2016	688 186,4	267 142,83
2017	825 823,7	320 571,39
2018	990 988,4	384 685,67
2019	1 189 186,1	461 622,80
2020	1 427 023,4	553 947,36
2021	1 712 428,0	664 736,84
2022	2 054 913,6	797 684,20
2023	2 465 896,4	957 221,04
2024	2 959 075,7	1 148 665,25
2025	3 550 890,8	1 378 398,30


Walber Nogueira Gomes
ENG. CIVIL RNP: 061037405-2
PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARIBE

18. No âmbito da PPP, a apuração do VfM é obrigatória, uma vez que art. 4º, inc. VII da Lei nº 11.079/04 assim dispõe:

Art. 4º-Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

19. O “Value for Money” é um termo geral usado para descrever um compromisso explícito de assegurar os melhores resultados possíveis que são obtidos a partir do dinheiro gasto.

20. Diferentemente do setor privado, o qual sempre busca o lucro em suas operações, o setor público deve almejar a proteção do bem-estar social. A análise por parte do setor público não pode ser totalmente de ordem financeira, devendo fazer um exame socioeconômico das alternativas.

21. A fim de atingir a eficiência na análise do VfM, os gestores devem ir além de uma análise

apenas quantitativa¹ nas escolhas públicas, devendo ser feita também uma análise qualitativa, tendo em vista que algumas vantagens ou desvantagens são difíceis de serem reduzidas a números.

22. A análise dos aspectos qualitativos nas escolhas públicas engloba todos os fatores que são difíceis de mensurar monetariamente, como, por exemplo, a velocidade da entrega do projeto, a qualidade do serviço, a segurança do abastecimento e as questões de equidade, tais como a acessibilidade dos serviços (EUROPEAN COMISSSION, 2003: 59).

23. Segundo Cretella Neto (2005: 47)²:

“Demonstrar a sustentabilidade financeira de um empreendimento é relativamente mais simples do que provar que este trará vantagens sócio-econômicas. É que, os parâmetros pelos quais se afere o retorno dos investimentos é relativamente bem dominado pelos economistas e passível de quantificação e posterior verificação para comparações. As melhorias nas condições sócio-econômicas de uma população afetada por um empreendimento são de mais complexa detecção, pois não se trata apenas de fatores econômicos, mensuráveis e concretos, como a criação de empregos, por exemplo”.

24. A fim de atingir a eficiência baseada na análise do VfM, os aplicadores do direito devem, além de aplicar a norma de forma economicamente eficiente, maximizando-se resultados esperados quando da adjudicação de direitos ou da determinação de obrigações, considerar o reflexo social e o custo externo imposto à sociedade presente, ou mesmo, futura, de forma a serem compensados, na totalidade, os prejuízos impostos pelo ganho presente das partes envolvidas (GONÇALVES; STELZER, 2014: 273)³.

25. Sendo assim, verifica-se que os dados apresentados pelo poder concedente não são suficientes para justificar o VfM desse projeto, conforme visto acima, devendo ser apresentado além dos aspectos quantitativos, os aspectos qualitativos das vantagens da PPP para esse Projeto, qual retorno trará para a sociedade do Município de Jaguaribe, justificando o porquê de investir o dinheiro nesse projeto e não em outro projeto, ou até mesmo, em outras formas de concessão, ou seja, faz-se necessário um estudo técnico a fim de obter tais resultados.

26. Ademais, esses dados devem ser apresentados no Caderno II - Análise Econômico-Financeira do Projeto, não sendo suficientes serem apresentados no Plano de Negócio do Projeto.

1 No âmbito das Parcerias Público Privadas-PPP, uma avaliação quantitativa compara o valor líquido dos custos de uma PPP com o comparador do setor público (CABRAL, 2009: 82). O comparador do setor público ou *Public Sector Comparator* (PSC) “é formado a partir de uma base de dados que mensura os custos históricos de implementação de projetos pelo Poder Público, o que permite a comparação entre a implementação de um dado projeto sob a forma de PPP ou pela Administração, com estruturas mais tradicionais” (RIBEIRO, 2010: 92).

2CRETELLA NETO, José. **Comentários à lei das parcerias público-privadas – PPP’s**. Rio de Janeiro: Forense, 2005;

3 GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. **Princípio da Eficiência Econômico-Social no Direito Brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial**. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 261-290, jun. 2014. ISSN 2177-7055.

27. Logo, o processo licitatório não atendeu ao art. 4º, inc. VII da Lei nº 11.079/04.
28. c) Em relação à Análise e Matriz de Riscos, verifica-se que as informações demonstradas no Caderno II - Análise Econômico-Financeira do Projeto também são genéricas, tendo caráter conceitual. Além disso, a matriz de risco apresentada é para qualquer PPP, não tratando do caso da iluminação pública em específico.
29. Os defendentes, ao apresentarem esclarecimentos, transcrevem o entendimento esposado no Parecer Técnico do setor competente no município sobre o assunto, *in verbis*:

Em relação ao item da análise da matriz de riscos, o que foi indicado é que a matriz de risco se aplica a qualquer PPP e não à PPP apresentada em concreto (De iluminação Pública), não é de todo o caso, basta analisar as matrizes de risco apresentadas na PPP de Belo Horizonte (a maior PPP de iluminação pública do país), para retirar sem sombra nenhuma de dúvida que a matriz de risco apresentada é mais do que adequada à PPP em questão e que a mesma esclarece, sem sombra nenhuma de dúvida, quais as responsabilidades de cada um dos intervenientes na operação.

30. A matriz de risco, no âmbito da PPP, encontra sua obrigatoriedade no art. 4º, VI da Lei nº 11.079/2004, que assim dispõe:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...) VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

31. Ademais, o art. 5º, III da Lei nº 11.079/2004 determina que o contrato deverá prever a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.
32. A repartição objetiva de riscos entre as partes contratantes é o que se convencionou chamar de “matriz de risco” nos contratos de PPP⁴.
33. A elaboração de uma boa matriz de risco pode diminuir os preços praticados pela PPP, conforme explica RIBEIRO (2010:104)⁵:

A literalidade da diretriz constante do inciso VI do art. 4º é clara. Exige a repartição de riscos de maneira a reduzir tanto quanto possível o âmbito das dúvidas sobre o assunto. Clama por projetos bem modelados e por contratos de PPP bem escritos.

A repartição objetiva dos riscos apresenta-se como um fator fundamental

4 PRADO FILHO, Francisco Octavio de Almeida. Equilíbrio econômico-financeiro nos constratos de PPP. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parceias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.177-184.

5 RIBEIRO, Maurício Portugal. PRADO. Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada – Fundamentos Econômico-Jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2010.

para precificação adequada pelo parceiro privado dos riscos envolvidos na implementação do projeto.

Quanto mais confusa a repartição de riscos, mais elevado o preço que o parceiro privado cobrará para a implementação do projeto, porque a dúvida sobre a quem é atribuído um dado risco leva o parceiro privado a considerá-lo, para efeito da definição do seu preço, como dele.

Quando se trata da análise da distribuição de riscos e precificação de contratos de médio ou longo prazos, a iniciativa privada tende a ser conservadora. Por essa razão, o cumprimento da diretriz sob comento afeta diretamente o preço pelo qual os potenciais parceiros privados estão dispostos a prestar o serviço ao usuário e à Administração Pública.

34. Corroborando o entendimento da unidade técnica (Certificado nº 0001/2019), verifica-se que não foi realizado um inventário de riscos específicos para a contratação almejada. A matriz de risco apresentada apenas traz riscos que se aplicam a qualquer PPP, porém a especificidade do caso concreto também deveria ter sido tratada. Logo, não se atendeu ao art. 4º, VI da Lei nº 11.079/2004.

35. d) Quanto à definição do retorno esperado/fluxo de caixa/taxa interna de retorno (TIR), verifica-se que o poder concedente, no Caderno II - Análise Econômico-Financeira do Projeto, limitou-se a conceituar o que seriam esses termos. Apenas em relação à TIR é que há uma quantificação de 11,3%, porém, não se justifica a forma que se chegou a esse percentual.

36. Os defendentes, acerca dessa irregularidade, transcreveram o Parecer Técnico do setor competente do Município, que assim dispõe:

“No projeto apresentado foi definida a Taxa Interna de Retorno e os conceitos que deverão ser seguidos pela entidade privada para cálculo dos seus índices. É da responsabilidade da Administração Pública a análise interna a se um projeto é ou não viável do ponto de vista financeiro, mas cabe sempre à entidade privada a definição se o projeto lhe apresenta o retorno mínimo esperado, e se a taxa de retorno é adequada. À administração pública cabe sim analisar os planos de negócios que forem apresentados para saber se os mesmos cumprem com os conceitos que foram indicados em EDITAL/CONTRATO e se os mesmos são ou não exequíveis.

Também foi indicado no edital que será a Taxa Interna de Retorno que servirá de guia a quaisquer reajustes que sejam necessários no futuro. Estes dados estão melhor apresentados na planilha de plano de negócios que colocamos em anexo.”

37. Diferente do exposto pela defesa, o retorno esperado, o fluxo de caixa e a TIR exigidos são do Projeto da PPP, e não da empresa licitante, haja vista que, para o cálculo da própria TIR (11,3%), o Poder Concedente teve que calcular o retorno esperado e, conseqüentemente, elaborar o fluxo de caixa, fazendo-se necessário a existência de estudos demonstrando o retorno esperado, o fluxo de caixa e a TIR do empreendimento.

38. e) No tocante à financiabilidade dos projetos, os defendentes transcreveram o entendimento exposto no Parecer Técnico competente, nos seguintes termos:

“Em relação à captação de receitas acessórias, é de todo impossível de quantificar e nem é esse o objetivo do estudo proposto, ou da PPP. Apenas para ter ideia a PPP de Belo Horizonte, ou a de Mauá, que estão em operação faz 2 anos até hoje não conseguiram NENHUMA receita acessória nem é previsível que o consiga. De acordo com todas as modelagens financeiras, inclusive as apresentadas pelo BNDES para PPPs de iluminação o financiamento é sempre da responsabilidade do ente privado, e não do ente público, cabendo ao ente público fiscalizar a operação da PPP para que dentro dos parâmetros que sejam estabelecidos a mesma sirva os interesses públicos. Achamos que fica claro que o projeto é viável do ponto de vista do município, sendo que a viabilidade econômica para a entidade privada é da expressa responsabilidade da mesma.”

39. Ao analisar tais esclarecimentos, a unidade técnica (Certificado nº 0001/2019) explicou que a PPP contempla duas receitas: acessória e contraprestação, não existindo estimativa de captação de receitas acessórias, sendo a contraprestação definida com base da TIR projetada, suportada integralmente pelo Município. Ressalta também a não demonstração do cálculo do valor atribuído à contraprestação, não existindo elementos suficientes para atestar a viabilidade do Projeto.

40. Quanto às receitas acessórias, o art. 11 da Lei nº 8987/95, assim prevê:

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (grifo nosso)

41. Pelos esclarecimentos prestados, o Poder Concedente entende pela não necessidade de previsão de receitas acessórias, uma vez que, segundo estes, além de outros motivos, a viabilidade econômica seria de inteira responsabilidade do Município. Entretanto, discordo desse entendimento, pois o Poder Concedente, visando respeitar o interesse público, deve realizar um estudo específico objetivando verificar a possibilidade de aferição de receitas acessórias, conforme dispõe o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.987/95, o que não foi feito.

42. f) Por fim, quanto aos custos do projeto, a defesa, transcrevendo novamente o parecer técnico do setor competente, assim se manifestou:

“Em relação ao investimento, a totalidade do mesmo deverá ser suportada pela entidade privada, conforme achamos que está claro no edital e respectivo contrato. Os custos indicados são indicativos e não deverão servir como limites máximos para os mesmos, pois deverá ser da responsabilidade da entidade privada a de compor o seu plano de negócios e apresentar o mesmo conforme solicitado em edital. Mais uma vez a viabilidade do projeto deverá ser SEMPRE apresentada pela

entidade privada e não pela pública, sendo da responsabilidade da entidade pública a de apresentar o valor da contraprestação máxima que a mesma está capaz de pagar. Os valores dos custos totais do projeto são apresentados abaixo, sendo que na planilha de plano de negócios é apresentado o valor anual dos mesmos.” Portanto, entendemos que os esclarecimentos necessários para superar as possíveis irregularidades levantadas pela Unidade Técnica desta Corte de Contas, restam vastamente demonstrados.

Evidenciamos que todas as planilhas, demonstrativos e memórias de cálculos, análises e composições de custos seguem em anexo à presente justificativa.”

43. A unidade técnica (Certificado nº 0001/2019), após análise dos esclarecimentos da defesa, assim se manifestou:

28. Seguidamente, a Unidade Técnica apontou que após explicar os custos e as despesas operacionais, sem expressar valores, o Projeto passa a falar do investimento necessário, o qual aponta investimento total de R\$ 10.366.433,00 (superior a 10 milhões). Não é possível identificar quanto caberá ao privado, ou como será amortizado o investimento, o valor do residual, o fluxo de caixa ao longo dos anos e etc, ou seja, não há elementos que demonstrem a viabilidade do Projeto.

29. Assim observou-se que como os demais elementos da análise econômico financeira, o custo não está demonstrado, não é possível identificar a técnica utilizada para chegar no valor da concessão e nem os elementos que compõem o referido custo, muito menos qual a previsão para CAPEX e OPEX. Ressaltou-se que um adendo ao Edital modificou o valor estimado da concessão para R\$ 30.360.000,00 (trinta milhões trezentos e sessenta mil reais).

44. Corroborando o entendimento da unidade técnica, verifica-se que o projeto restringe-se a citar os possíveis custos operacionais e despesas operacionais, sem expressar valores, bem como os investimentos, para os quais não demonstra como chegou ao investimento apresentado, e a tributação, porém somente apresentando o percentual, sem incidir os valores do caso concreto. Assim, não se faz possível identificar quanto caberá ao privado, ou como será amortizado o investimento, o valor residual, o fluxo de caixa ao longo dos anos e etc, ou seja, não há elementos que demonstrem a viabilidade do Projeto.

45. Deve o Poder Concedente inserir no projeto todos os custos da concessão, possibilitando a identificação da técnica utilizada para chegar ao valor da concessão e os elementos que compõem o referido custo, prevendo a CAPEX⁶ e OPEX⁷.

46. Com efeito, após análise geral dos documentos e esclarecimentos anexados aos autos, verifica-se que o projeto apresentado não é suficiente para aferir a eficiência da presente PPP.

47. Tendo em vista o fato de que a presente licitação encontra-se eivada de vícios, deve-se determinar à Secretaria da Cidade e Infraestrutura do Município de Jaguaribe a anulação do Edital da Concorrência Pública nº 31.07.02/2018, tendo em vista a precariedade da modelagem

6 CAPEX: Despesa de Capital ou investimento.

7 OPEX: Despesa de manutenção ou operação.

econômico-financeira do projeto apresentado (itens do Caderno II: Vantagens da Solução por PPP, *Value For Money*, Análise e Matriz de Riscos, Definição do Retorno Mínimo Esperado/ Fluxo de Caixa/Taxa Interna de Retorno, Financiabilidade dos Projetos e Custos).

48. Diante dos fatos acima expostos, do Certificado nº 0001/2019 e do Parecer nº 01764/2019 – 6ª Procuradoria de Contas, encampo parcialmente a sugestão da Secretaria de Controle Externo e do *Parquet* de Contas, e **voto** no sentido de:

a) **determinar** que a Secretaria da Cidade e Infraestrutura do Município de Jaguaribe adote as necessárias providências para o exato cumprimento da lei, promovendo, assim, a anulação do Edital da Concorrência Pública nº 31.07.02/2018, comprovando-se a este Tribunal no prazo de 10 dias.

b) **dar ciência** ao Prefeito do Município de Jaguaribe que a ausência de envio dos documentos previstos na IN nº 02/2018-TCE/CE no prazo previsto, afronta a mencionada norma, sendo passível de multa.

c) **cientificar** a Prefeitura Municipal de Jaguaribe que, no caso de eventual nova licitação, por meio de PPP, deve ser encaminhada a esta Corte, nos prazos previstos, os documentos exigidos pela Instrução Normativa nº 02/2018.

Fortaleza, de de 2019.

Paulo César de Souza
Conselheiro-Substituto
RELATOR