



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



PROCESSO n.º: 1.066.586

NATUREZA: Denúncia

DENUNCIANTE: Sr. José Carlos Pereira Neto

DENUNCIADA: Prefeitura Municipal de São Francisco

EXERCÍCIO: 2018

1. Introdução

Tratam os autos de denúncia formulada pelo Sr. José Carlos Pereira Neto, com pedido liminar de suspensão da Concorrência Pública 02/2019 publicada pela Prefeitura Municipal de São Francisco, cujo objeto consiste na realização de “licitação na modalidade **Concorrência Pública**, nos termos do artigo 12, inciso II, alínea “a” da Lei Federal nº 11.074/04, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa apresentada por empresa ou consórcio para contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade **concessão administrativa, para modernização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da Rede de Iluminação Pública em São Francisco, incluindo a responsabilidade pelo pagamento dos custos com energia elétrica do Município, conforme descrito no Edital e seus Anexos.**

A licitação do tipo menor valor de contraprestação mensal, tem prazo previsto para 30 anos. O valor estimado é **de R\$79.013.000,00**, correspondente ao somatório do valor máximo de contraprestação mensal ao longo do prazo contratual.

Os documentos de fls. 01 a 15 foram protocolizados no Tribunal em 08/04/2019, acolhidos com denúncia e distribuídos ao Exmº Conselheiro Substituto Victor Meyer em 08/04/2019.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



Ato contínuo, em despacho do dia 08/04/2019, às fls. 20, o Relator, determinou que o processo fosse encaminhado à essa Coordenadoria para análise no prazo de 5 dias.

Este Órgão Técnico realizou a análise de fls. 21 a 30, na qual apontou a ocorrência das irregularidades relativas à dimensão econômico/financeira da concessão, solicitando ainda o envio de documentação suplementar para complementação da análise.

Ato contínuo, o Conselheiro, entendendo que as irregularidades verificadas eram suficientes à concessão da medida liminar requerida, determinou a paralização do certame, sendo a decisão referendada na Sessão Ordinária da Segunda Câmara na data de 02/05/2019.

Regularmente intimados da Decisão, os responsáveis juntaram aos autos a documentação de fls. 59, em mídia eletrônica, inclusive a publicação da suspensão do certame.

Com vistas dos autos, O MPTC, em requerimento de fls. 52 a 53, pugnou pela devolução dos autos a esta Coordenadoria para a complementação da análise inicial, no que foi atendido pelo Conselheiro Relator, nos termos do despacho de fl. 54.

É o relatório, no essencial.

2 Análise econômico-financeira

Guia para a compreensão dos tópicos seguintes.

A TIR, a Taxa Interna de Retorno de um empreendimento, é uma medida relativa que demonstra o quanto rende um projeto de investimento, considerando a mesma periodicidade dos fluxos de caixa do projeto.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



A TIR é a taxa que zera o VPL e vem do inglês Internal Rate of Return – IRR. É um método de análise de investimentos e engenharia econômica muito utilizado.

Quanto maior a TIR, melhor e mais lucrativo será o projeto ou novo negócio. Pode-se considerar a TIR como a taxa de juros que uma aplicação financeira precisaria render para ser tão lucrativa quanto o projeto ou novo negócio.

O Valor Presente Líquido – VPL - e a Taxa Interna de Retorno - TIR - permitem analisar a viabilidade financeira de projetos ou novos negócios, a partir das estimativas dos investimentos iniciais e retornos futuros (fluxos de caixa).

No Brasil, a ideia de Parcerias Público Privadas (PPP), disciplinadas pela Lei Federal nº 11079/2004, deriva da necessidade de viabilizar a implementação de projetos incapazes de alcançarem sustentabilidade financeira, condição sem a qual nenhum parceiro privado estaria disposto a bancar o projeto.

Afinal, do ponto de vista do parceiro, essa sustentabilidade financeira importa na verificação das taxas de retorno sobre o capital próprio e de terceiros, compatíveis com o padrão de mercado para projetos de semelhante risco.

Nessa ordem de ideias, a fundamental diferença entre as concessões de PPP e as comuns, é a de que essas são projetos autossustentáveis financeiramente, enquanto aquelas demandam subsídio ou mesmo pagamento público integral para se tornarem viáveis, sendo que o estado opta pela sua escolha em razão da existência de externalidades positivas.

Nessa ordem de ideias, por ocasião da análise inicial, esse Órgão Técnico observou as seguintes irregularidades relativas à dimensão econômico/financeira da Concessão:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



1 O valor da contraprestação **previsto no estudo da concessão está superestimado** em relação ao valor da receita da COSIP da prestação de serviços de iluminação pública da cidade.

2 Os indicadores de desempenho utilizados para determinar a Parcela Variável que integram a Contraprestação Mensal Efetiva da Concessionária, não foram suficientemente detalhados no edital, uma vez que não foram apresentadas suas fórmulas de cálculo, bem como os parâmetros que definiriam a prestação do serviço como satisfatória.

3 inexistência (nos autos) de quaisquer estudos contendo justificativas para a adoção do modelo de PPP, nos termos previstos na lei 11.079/04, capaz de demonstrar que essa opção atendeu aos postulados da razoabilidade e economicidade necessários à sua legitimação, como ato destinado ao atendimento do interesse público.

Em complementação à análise inicial foi verificado que, além de persistirem as recomendações feitas naquela oportunidade por este Órgão Técnico, alguns pontos adicionais do modelo econômico-financeiro edital podem ser aprimorados pelo poder concedente.

Primeiramente, verificou-se que o contrato apresenta a seguinte cláusula:

14.8. Os novos pontos de iluminação solicitados pelo Poder Concedente a serem implantados pela Concessionária serão remunerados a partir do pagamento da Contraprestação Mensal Efetiva no mês subsequente à instalação, entrega e aceitação do serviço pelo Poder Concedente.

14.8.1. A remuneração da Concessionária será feita na proporção do acréscimo do número de pontos. O preço básico por ponto acrescentado ao sistema de iluminação pública, para efeitos de cálculo será o preço por ponto de iluminação pública no instante da assinatura do contrato, atualizado até a data do acréscimo do ponto, de acordo com a regra de reajuste prevista no Contrato, de acordo com a aplicação da fórmula abaixo:

$$\text{PPPM(Atual)} = \text{CPM(Atual)} / 4681$$

Onde:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



PPM(atual): Preço por ponto no instante da assinatura do contrato devidamente atualizado até a data do acréscimo do ponto, de acordo com a regra de reajuste prevista no Contrato.

CPM(atual): Contraprestação Pública Máxima ofertada pelo licitante vencedor no instante da assinatura do contrato, devidamente atualizada até a data do acréscimo do ponto, de acordo com a regra de reajuste prevista no Contrato.

Ou seja, o preço por ponto acrescentado ao sistema de iluminação pública corresponde à divisão do valor da contraprestação dividido pelo número de pontos, e não ao custo efetivo de sua implantação.

Como a contraprestação a ser paga pelo poder concedente inclui a remuneração do capital da concessionária, entende-se que o preço do ponto pode estar sobrestimado.

Adicionalmente, foi verificado que a concessionária será a responsável pela contratação do verificador independente da concessão, não havendo na estrutura de custos apresentada uma previsão para o seu pagamento.

Assim, o modelo não prevê esse custo, o que pode onerar o parceiro privado ou incentivar a contratação de um parceiro pouco experiente e mais barato.

Esse fato atrelado ao fato de que os indicadores de desempenho não estão suficientemente definidos, como apontado na análise inicial por este Órgão Técnico, pode implicar na baixa qualidade da prestação de serviços, além de prejuízo ao erário.

Ademais, como diagnosticado no Manual para a Estruturação de Verificadores Independentes, publicado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, a transferência da responsabilidade pela contratação do verificador independente ao parceiro privado, sob o pretexto de “maior flexibilidade desse agente em seus processos de aquisição”, acarreta inexoravelmente um conflito de interesses, “dado que o verificador independente



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



avaliaria o desempenho de seu contratante e indicaria o valor que ele deveria receber”.¹

Logo, entende este Órgão Técnico que a contratação do verificador independente deveria ser realizada pelo próprio poder concedente ou que, ao menos, ele tivesse participação efetiva na sua escolha.

Em relação à garantia da contraprestação, verifica-se no contrato que:

22.1. Nos termos do art. 8º, I, da Lei Federal nº 11.079/2004, as obrigações pecuniárias contraídas pelo PODER CONCEDENTE, quando da celebração deste Contrato, serão adimplidas por meio da transferência de recursos apartados oriundos prioritariamente da COSIP, nos termos da Lei Municipal nº 2883 de 15 de outubro de 2013, ou demais receitas que venham a ser necessárias em virtude de eventual redução ou insuficiência de arrecadação, conforme sistemática prevista no Contrato de Conta Garantia, que constitui o Anexo III deste Contrato.

22.1.1. O Anexo III – Contrato de Conta Garantia contém as condições mínimas que deverão ser observadas pelo Poder Concedente e pela instituição financeira contratada para o desempenho da função de Agente de Garantia.

22.2. Além de os recursos da COSIP ficarem integralmente cedidos ao Agente de Garantia e comprometidos para remuneração da Contraprestação Pública, o Poder Concedente assume a obrigação de manter recursos na Conta Garantia ao longo de todo o prazo da Concessão em montante mínimo equivalente a 3 (três) parcelas da Contraprestação Pública Máxima, equivalente ao Saldo Mínimo, a ser reajustado anualmente de acordo com a mesma fórmula aplicável à Contraprestação Mensal Efetiva.

22.3. Na hipótese de a garantia de pagamento da Contraprestação Pública atingir saldo inferior ao equivalente ao Saldo Mínimo, restará ao Poder Concedente restabelecê-la em 90 (noventa) dias, utilizando-se de recursos próprios. Caso o Saldo Mínimo permaneça inferior ao montante definido na Subcláusula 22.2. supra por um prazo contínuo que supere 90 (noventa) dias, poderá a CONCESSIONÁRIA requerer a rescisão antecipada do Contrato de Concessão, sendo-lhe devida as indenizações cabíveis para a hipótese de declaração de caducidade.

¹ Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. Manual para a Estruturação de Verificadores Independentes. Disponível em: http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Consulta/CSB00061_Book_PPP-Governo%20de%20Minas_final.pdf



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



Quanto ao que pertine aos recursos para o custeio da contraprestação a ser paga ao parceiro privado, verifica-se que, na modelagem proposta no edital, a prestação pecuniária do poder concedente será oriunda principalmente da COSIP.

Como relatado na análise inicial, a sua arrecadação dos últimos anos demonstra-se insuficiente para pagamento da contraprestação prevista no modelo econômico-financeiro.

Dessa forma, a menos que haja alguma alteração significativa no valor a ser arrecadado, a COSIP seria insuficiente para prover a contraprestação e sua garantia.

Apesar do contrato informar que o poder concedente deve manter um saldo mínimo equivalente a 3 (três) parcelas da Contraprestação Pública Máxima e que isso pode ser feito com recursos próprios, não há sinalização na modelagem prevista no edital de onde viriam tais valores, ainda mais considerando que sua necessidade pode ser recorrente, como explicado anteriormente.

Logo, entende este Órgão Técnico que na modelagem proposta no edital os recursos provenientes da COSIP não são suficientes para custear o pagamento das contraprestações e ainda de sua garantia.

Finalmente, ressalta-se que não foi possível identificar precisamente qual seria a destinação dos ativos que atualmente existem no parque que são de propriedade do poder concedente e que serão substituídos.

A modelagem não contempla ou precifica postes, lâmpadas, reatores, etc., nem demonstra seu adequado tratamento econômico-financeiro-contábil. Se esses ativos forem vendidos, busca-se entender se a receita oriunda da venda será revertida em favor do poder concedente ou da concessionária e como esse processo ocorreria.

Sugere-se, assim, que os ativos atualmente existentes no parque que sejam de propriedade do poder concedente e que serão substituídos durante a execução contratual sejam identificados e precificados, bem como seja indicada sua



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



destinação, de modo a deixar clara qual será a destinação da receita oriunda da sua alienação, observando-se o seu impacto na equação econômico-financeira da concessão, de modo a prevenir eventual prejuízo ao Poder Concedente.

Conclusão

Em face das razões apresentadas neste estudo e daquele realizado na análise inicial, entende este Órgão Técnico que a denúncia é parcialmente procedente quanto ao seguinte item:

Vedação à autenticação feito por servidor da comissão de licitação – Violação ao art. 32, da Lei de Licitação.

Entretanto, observa-se que tal falha, individualmente considerada, não justifica a interrupção da licitação, podendo o Poder concedente tomar as devidas providências para o atendimento do critério legal acima descrito, sem importar na paralização do procedimento.

Quanto à dimensão econômica/financeira da concessão entende este Órgão Técnico que:

1 O valor da contraprestação **previsto no estudo da concessão está superestimado** em relação ao valor da receita da COSIP da prestação de serviços de iluminação pública da cidade e que seu valor arrecadado é insuficiente para cobrir a contraprestação prevista além da garantia.

2 Os indicadores de desempenho utilizados para determinar a Parcela Variável que integram a Contraprestação Mensal Efetiva da Concessionária, não foram suficientemente detalhados no edital, uma vez que não foram apresentadas suas fórmulas de cálculo, bem como os parâmetros que definiriam a prestação do serviço como satisfatória.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



3 Nos autos não se encontram quaisquer estudos contendo justificativas para a adoção do modelo de PPP, nos termos previstos na lei 11.079/04, capaz de demonstrar que essa opção atendeu aos postulados da razoabilidade e economicidade necessários à sua legitimação, como ato destinado ao atendimento do interesse público.

4 O preço por ponto acrescentado ao sistema de iluminação pública corresponde à divisão do valor da contraprestação dividido pelo número de pontos, e não ao custo efetivo de sua implantação, estando, portanto, superestimado.

5 O fato de a concessionária ser a responsável pela contratação do verificador independente da concessão acarretaria em um conflito de interesses, dado que o verificador independente avaliaria o desempenho de seu contratante e indicaria o valor que ele deveria receber.

6 Não foi possível identificar precisamente qual seria a destinação e como seria a precificação dos ativos que atualmente existem no parque que são de propriedade do poder concedente e que serão substituídos.

Tendo em vista que a licitação foi suspensa pelo Poder Concedente, este Órgão Técnico entende que seja aberta vista deste processo para que os responsáveis se manifestem acerca dos apontamentos realizados no presente estudo.

À consideração superior,

CFCO, aos 02/09/2019.

Alex Batista Guimarães da Silva
Analista de Controle Externo
TC 2552-3

Larissa Silveira Côrtes
Analista de Controle Externo
TC 3194-9