



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



**PROCESSO Nº:** 1.114.634

**NATUREZA:** Representação

**DENUNCIANTE:** Prefeitura do Município de Contagem

**DENUNCIADA:** Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade do Estado de Minas Gerais (Seinfra/MG)

**EXERCÍCIO:** 2022

## 1. INTRODUÇÃO:

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Município de Contagem em face ao Edital de Concorrência Pública Internacional nº 001/2022, deflagrada pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade do Estado de Minas Gerais (Seinfra), cujo objeto é a contratação de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão patrocinada, para a elaboração de projetos, construção, operação e manutenção do Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PPP do Rodoanel), pelo prazo de 30 (trinta) anos, conforme condições estabelecidas no edital e seus anexos.

Protocolizada em 21/02/22, sob o nº 000003402/2022, a representação veio instruída com cópia do instrumento convocatório e seus anexos, minuta de contrato, notas técnicas, estudo econômico-financeiro, planilhas de modelo financeiro do Rodoanel, acordo judicial entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) e o Município de Contagem, entre outros documentos.

Tendo sido recebida por despacho do Conselheiro-Presidente em 23/02/22 (peça nº 4 do SGAP), a representação foi distribuída à relatoria do Cons. Cláudio Terrão em 24/02/22 (peça nº 5 do SGAP).

Em 25/02/22, os autos foram encaminhados à Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais (DFME) para apreciação preliminar em 5 (cinco) dias úteis.



## **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Em 07/03/22 foi determinada a intimação do Sr. Fernando Scharlack Marcato, Secretário de Infraestrutura e Mobilidade do Estado de Minas Gerais, para apresentar as alegações que entendesse pertinentes acerca dos fatos apontados na inicial da representação.

Diante dessa manifestação e dos novos documentos (peças nº 13 a 18 do SGAP), os autos foram encaminhados à DFME para apreciação, em 5 (cinco) dias úteis, dos apontamentos apresentados pelo Município de Contagem, à luz da manifestação e dos documentos juntados pelo Secretário de Infraestrutura e Mobilidade do Estado de Minas Gerais.

Em 30/03/22 o Grupo de Acompanhamento do Rodoanel se manifestou (peça nº 22 do SGAP) pela improcedência dos apontamentos, propondo a extinção do processo com resolução do mérito, com consequente arquivamento do processo, por não ter sido apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nos termos do inciso I do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG, sem prejuízo da expedição das recomendações propostas a fim de que, quando da republicação do Edital, fossem adotadas as sugestões propostas na análise.

Em 01/04/2022, o Cons. Cláudio Terrão, com base na análise técnica dos apontamentos, indeferiu a medida cautelar requerida pelo representante, considerando que não restou demonstrada a probabilidade do direito alegado e encaminhou o processo ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) para manifestação.

Em 13/04/2022, o doutor Sr. Marcílio Barenco Corrêa de Mello, Procurador do Ministério Público de Contas, expediu Parecer conclusivo ministerial opinando pela extinção do processo com julgamento do mérito, acompanhada de determinações ao Secretário de Infraestrutura e Mobilidade do Estado de Minas Gerais e monitoramento das deliberações e, por conseguinte, arquivamento dos autos (peça nº 35 do SGAP).

Em 26/04/22, o Município de Contagem, por meio do documento protocolizado sob o nº 75801/2022, apresentou manifestação insurgindo-se contra a decisão que indeferiu a suspensão do processo licitatório, autuado como Agravo nº 1.119.748, cuja deliberação foi interrompida por pedido de vista na sessão do Tribunal Pleno do dia 29/06/22.



## **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Em 05/07/22, o Poder Executivo do Município de Contagem, por meio do documento protocolizado sob o nº 000145101/2022, requereu a juntada de documentos novos à presente representação para a apreciação, reforçando os argumentos já apresentados nos autos e reiterando o pedido de suspensão imediata da referida Concorrência Pública Internacional (peça nº 41 do SGAP).

Em 08/07/22, por meio de Despacho, o Cons. Cláudio Terrão intimou o Sr. Fernando Scharlack Marcato, Secretário de Infraestrutura e Mobilidade do Estado de Minas Gerais, para apresentar, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, as alegações que entendesse pertinentes acerca dos fatos novos apontados e determinando que, após decurso deste prazo, os autos fossem encaminhados à DFME para, em 5 (cinco) dias úteis, apreciar os novos apontamentos apresentados pelo Município de Contagem e, em seguida, ao MPC para emissão de parecer conclusivo.

Em 12/07/22, a Procuradoria-Geral do Município de Betim apresentou petição requisitando a admissão do município como terceiro interessado na representação, o que foi deferido pelo Cons. Relator, nos termos do Exp. 18/2022/GABCCT (peça nº 54 do SGAP).

Recebida a manifestação da Seinfra (peças nº 62/69 e 70/81 do SGAP), os autos foram recebidos pela DFME e encaminhados, em 28/07/22, ao Grupo de Acompanhamento do Rodoanel para análise, que produziu o relatório técnico à peça nº 86 no SGAP, concluindo pela inexistência de elementos que justifiquem a não continuidade do certame.

Posteriormente, em 09/08/22, a presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, deputada estadual Andréia de Jesus, solicitou, por meio de documento protocolizado sob o nº 186402/2022, informação acerca de possíveis violações à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à Lei nº 9.504/97 pelo projeto de construção do Rodoanel, notadamente quanto ao comprometimento de recursos sem previsão orçamentária, à contração de dívidas nos meses anteriores ao fim do mandato e à prática de condutas vedadas aos gestores públicos em ano eleitoral.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Na mesma data, a Procuradoria-Geral do Município de Betim, por meio do documento protocolizado sob o nº 9000801500/2022, requereu a suspensão imediata do edital da Concorrência Pública Internacional nº 01/22, cuja sessão pública ocorreu em 12/08/22 na Bolsa de Valores B3, na cidade de São Paulo.

Em sede de análise perfunctória, entendeu o Conselheiro Relator pelo indeferimento da medida cautelar requerida, conforme despacho de peça 89 do SGAP.

Posteriormente, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, elaborar estudo técnico acerca dos pontos questionados pela representante parlamentar e pelo Município de Betim, colhendo a manifestação da Coordenadoria de Fiscalização da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE) no que se refere aos aspectos atinentes ao cumprimento da LRF e demais normas de caráter orçamentário e financeiro.

Neste ínterim, ocorreu no dia 12 de agosto a abertura das propostas, tendo sagrado vencedora a licitante INC SPA, conforme ata de sessão pública de abertura dos envelopes<sup>1</sup>.

É o relatório, no essencial.

## **2. ESCOPO:**

O presente relatório tem como foco verificar a pertinência das irregularidades apontadas na nova petição apresentada por Betim, bem como acerca dos pontos questionados pela presidente da Comissão de Direitos Humanos da ALMG, a deputada Sr<sup>a</sup>. Andréia de Jesus.

Destaca-se que a análise referente aos aspectos atinentes ao cumprimento da LRF e demais normas de caráter financeiro e orçamentário será realizada com o apoio da

<sup>1</sup> Disponível em:

[http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/licitacoes/2022/ConcurrencaInternacional-001-2022-Rodoanel/SEI\\_GOVMG-51369991-Ata.pdf](http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/licitacoes/2022/ConcurrencaInternacional-001-2022-Rodoanel/SEI_GOVMG-51369991-Ata.pdf). Acesso em 08/09/2022



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Coordenadoria da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE), nos limites da competência atribuída àquela Coordenadoria.

Os demais itens, relativos à concessão propriamente dita, serão objeto de análise pelo Grupo de Trabalho do *Acompanhamento da Parceria público-privada (PPP) do Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte*.

Ressalva-se, contudo, que quaisquer outros aspectos não abordados neste relatório poderão ser objeto de análise por este Tribunal no bojo da ação fiscalizatória do sobredito Acompanhamento.

### **3. ANÁLISE:**

#### **3.1. VIOLAÇÃO DO INC. I, DO ART. 167 DA CF**

#### **3.2. VIOLAÇÃO À LRF**

#### **3.3. VIOLAÇÃO DO ART. 359-C, DO CODIGO PENAL**

#### **3.4. VIOLAÇÃO DO ART. 359-D, DO CODIGO PENAL**

#### **3.5. VIOLAÇÃO AO §10, DO ART. 73, DA LEI ELEITORAL**

Registra-se, inicialmente, que, considerando a pertinência temática entre os apontamentos, a análise relacionada ao suposto comprometimento de recursos sem previsão orçamentária, à contração de dívidas nos meses anteriores ao fim do mandato e à prática de condutas vedadas aos gestores públicos em ano eleitoral, será realizada de forma conjunta.

Reitera-se, ainda, que a análise a seguir, sobre os apontamentos relacionados com a execução orçamentária e dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi realizada pela Coordenadoria da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE).

#### **I. Ausência de previsão orçamentária ou fonte de recursos. Possível violação ao art. 167, I, da Constituição da República de 1988 (CR/88)**



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



O Município de Betim aponta em sua representação a ausência de inclusão orçamentária do projeto do Rodoanel Metropolitano, o que poderia implicar em violação ao art. 167, I, da CF/88, dispositivo que veda o início de projetos ou programas sem prévia inclusão na Lei orçamentária anual.

Após consulta à LOA – 2022, Lei nº 24.013/21, precisamente ao anexo II-B, constatou-se a previsão da despesa em questão, por meio do referido programa e ação. Veja a seguir:

PROGRAMA DE TRABALHO											
Exercício: 2022											R\$1.00
ÓRGÃO: 1.30.0 - SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE - SEINFRA											
UO: 4.63.1 - FUNDO DE PAGAMENTO DE PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS DE MINAS GERAIS - FPP - MG											
ESPECIFICAÇÃO	MOD	IAG	FONTES	IPU	1.PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	2.JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	3. OUTRAS DESPESAS CORRENTES	4.INVESTIMENTOS	5.INVERSOES FINANCEIRAS	6.AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	TOTAL
04 ADMINISTRAÇÃO											751.260.636
04 130 ADMINISTRAÇÃO DE CONCESSÕES											751.260.636
04 130 029 PROMOÇÃO DE CONCESSÕES E PARCERIAS											751.260.636
<i>Finalidade</i>											
<i>VIABILIZAR, POR MEIO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA, O RESSARCIMENTO DE INVESTIMENTOS REALIZADOS PELA CONCESSIONÁRIA EM OBRAS DE REFORMA, RENOVAÇÃO E ADEQUAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DO RODOANEL METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE. REMUNERAR O PARCEIRO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS NA MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO DA RODOVIA, BEM COMO PAGAMENTO DE DESPESAS ASSOCIADAS À GESTÃO DA PPP.</i>											
04 130 029 4 021 0001 RODOANEL METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE	67	0	95	1					78.496.101		78.496.101

Verifica-se que o Programa 029 – Promoção de Concessões e Parcerias possui a finalidade de ressarcir os investimentos realizados pela concessionária nas obras de reforma, renovação e adequação da infraestrutura do Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte, bem como, de remunerar o parceiro pelos serviços prestados na manutenção, conservação da rodovia e despesas associadas à gestão da PPP.

De igual forma, consta da LOA a Ação 4021 – Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte, cuja unidade orçamentária responsável é o Fundo de Pagamento de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais, sendo a dotação inicial, para o exercício de 2022, de R\$ 78.496.101,00.

Posto isto, em consulta realizada ao Armazém de Informações - SIAFI, verifica-se que quase a totalidade da dotação destinada à Ação 4021, para o exercício de 2022, foi objeto de anulação, remanescendo crédito autorizado de R\$ 424.444,00 como demonstrado na tabela a seguir:



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



Exercício de 2022										R\$
Modalidade Aplicação - Descrição	Programa - Descrição	Projeto Atividade - Código	Projeto Atividade - Descrição	Valor Crédito Inicial	Valor Anulação Crédito	Valor Suplementação	Valor Crédito Autorizado	Valor Despesa Empenhada	Valor Despesa Realizada	
Execução de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP	Promoção de Concessões e Parcerias	4021	Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte	78.496.101,00	78.071.657,00	-	424.444,00	-	-	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Ainda, por se tratar de obra que abrange mais de um exercício financeiro, constou também do PPAG 2020-2023, Lei nº 23.997/21, Volume I. Em consulta ao Plano Plurianual, além da previsão do Programa e Ação, foram discriminadas as metas financeiras para os anos de 2022, 2023, 2024 e 2025, nos seguintes valores: R\$ 78.496.101,00, R\$ 689.126.636,00, R\$ 544.699.528,00 e R\$ 825.000.000,00, respectivamente, conforme imagem abaixo:

**Programas e Ações por Área Temática**  
INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

**4631 - FUNDO DE PAGAMENTO DE PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS DE MINAS GERAIS**

**AÇÃO : 4021 - RODOANEL METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE**

IAG : DEMAIS PROJETOS E ATIVIDADES

**UNIDADE RESPONSÁVEL:** 4631 - FUNDO DE PAGAMENTO DE PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS DE MINAS GERAIS  
**FINALIDADE:** VIABILIZAR, POR MEIO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA, O RESSARCIMENTO DE INVESTIMENTOS REALIZADOS PELA CONCESSIONÁRIA EM OBRAS DE REFORMA, RENOVACÃO E ADEQUAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DO RODOANEL METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE. REMUNERAR O PARCEIRO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS NA MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO DA RODOVIA, BEM COMO PAGAMENTO DE DESPESAS ASSOCIADAS À GESTÃO DA PPP.  
**PRODUTO:** QUANTIDADE DE PAGAMENTOS REALIZADOS **UNIDADE DE MEDIDA:** PAGAMENTO  
**PÚBLICO-ALVO:** POPULAÇÃO BENEFICIADA POR BENS E SERVIÇOS DISPONIBILIZADOS PELAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**METAS**

(R\$ 1,00)

REGIÕES	2022		2023		2024		2025	
	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira
Região Intermediária de Belo Horizonte	1	78.496.101	2	689.126.636	2	544.699.528	2	825.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>78.496.101</b>	<b>2</b>	<b>689.126.636</b>	<b>2</b>	<b>544.699.528</b>	<b>2</b>	<b>825.000.000</b>

Cumpramos ressaltar que a inclusão de ação específica no PPAG para a obra em questão foi solicitada pelo Estado de Minas Gerais, pelo que se depreende da leitura da Nota Técnica nº 7/SEINFRA/SPGF/2021 (Anexo 1), o que veio a ocorrer após a revisão do PPAG 2020-2023, para o exercício de 2022.

No que se refere à necessária previsão da PPP na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), verifica-se em consulta à LDO/2022 mera previsão do projeto do Rodoanel. Contudo,



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



sem estimativa de valores a serem arcados pelo Tesouro Estadual nos próximos anos<sup>2</sup>. Já na LDO/2023<sup>3</sup>, a menção ao Rodoanel Metropolitano se repetiu, sendo acrescentada a informação acerca da existência de edital de licitação já publicado, porém, sem previsão de despesas para os próximos exercícios.

Quanto à fonte dos recursos necessários para o financiamento das despesas decorrentes do Rodoanel, consta da LOA/2022, conforme quadro acima discriminado, que será a Fonte 95 (Recursos Recebidos por Danos Advindos de Desastres Socioambientais), sendo esses recursos provenientes de compensações, indenizações e ressarcimentos originários da ocorrência de desastres socioambientais. Registra-se, mais precisamente, que a Ação em questão deve, conforme planejamento, ser custeada com os recursos advindos do Acordo Judicial firmado entre o Governo de Minas Gerais, o Ministério Público de Minas Gerais, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e a Vale S.A, com mediação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – Deliberação nº 003/21, de 28 de setembro de 2021, tudo conforme constou da Nota Técnica SEPLAG/SPLOR nº 49/2021 (Anexo 2), em decorrência do desastre socioambiental ocorrido na Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, em 25 de janeiro de 2019.

De acordo com o que consta da Nota Técnica nº 11/SEF/STE-SCCG-DCICF/2021 (Anexo 3), da Lei 23.830/21 e, ainda do Acordo Judicial, parcela dos recursos pagos pela empresa Vale S.A., R\$ 3.072.030.000,00, serão destinados ao Rodoanel, devendo esse montante ser complementado com investimentos do futuro concessionário e pelas receitas tarifárias.

Registra-se que, como já informado acima, a dotação destinada à Ação 4021 foi quase integralmente anulada pelo Decreto nº 256, de 06/05/22, ocasião em que os recursos foram utilizados na abertura de créditos suplementares para diversos órgãos, destacando os destinados ao Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG), no montante de R\$ 75.213.448,00 e R\$ 175.354.162,00.

<sup>2</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 23.831, de 28/07/2021 – LDO 2022, Anexo I Metas Fiscais. <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/559/375/1559375.pdf>. Disponível em: Acesso em: 25 ago. 2022.

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 24.218, de 16/07/2022 – LDO 2023, Anexo I Metas Fiscais. <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/653/85/1653085.pdf>



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



Em consulta ao Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais (BO), foi possível verificar que as suplementações acima foram destinadas ao Programa - Infraestrutura Rodoviária e para as ações Construção e Adequação de Rodovias – Reparação Brumadinho e Recuperação e Manutenção da Malha Viária – Reparação Brumadinho.

Destaca-se ainda, que também em consulta realizada ao BO, foi constatado que até o momento não houve nenhum empenho, liquidação ou pagamento. Portanto, não se observou a alegada ausência de previsão orçamentária, pois o ressarcimento dos investimentos previstos constou da Ação 4021 da LOA – 2022.

De igual maneira, foi implementada alteração no PPAG para que fosse incluída a referida ação, haja vista o caráter de execução continuada do projeto em questão, em consonância com o artigo 167, inciso I e §1º, da CF/88. Por fim, verifica-se que a despesa em comento deverá ser suportada, inicialmente, por recursos oriundos do acordo celebrado pelo Estado e a Vale S.A.

Portanto, no que se apurou, foi possível constatar a efetiva previsão da obra nos instrumentos de planejamento, bem como, de boa parte dos recursos necessários para financiar a obra, a serem complementados no decorrer da execução contratual.

Nessa ordem de ideias, **não há que se falar em violação ao art. 167, I, da CF/88, dispositivo que veda o início de projetos ou programas sem prévia inclusão na Lei orçamentária anual.**

### **II. Realização de despesas sem cobertura financeira nos dois últimos quadrimestres do mandato. Possível violação ao artigo 42, da LRF**

A Representação oferecida pelo Município de Betim alega que o Estado de Minas Gerais tem assumido uma série de obrigações financeiras nos últimos dois quadrimestres do mandato, notadamente, no âmbito da contratação da obra do Rodoanel Metropolitano, sem a devida previsão orçamentária e financeira, ocasionando, assim, suposto prejuízo ao



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



erário e violações às normas constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), particularmente ao artigo 42:

*Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. (Vide Lei Complementar nº 178, de 2021)*

*Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*

Inicialmente, mostra-se necessário demonstrar a razão de ser do dispositivo em questão, sua abrangência e aplicabilidade. Neste sentido, nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “o que se pretende na Lei Complementar é pôr um paradeiro ao lamentável hábito do mau administrador público de legar dívidas ao seu sucessor, acumulando obrigações a serem satisfeitas no exercício seguinte ao término do seu mandato”.<sup>4</sup>

Em outras palavras, o objetivo da norma é evitar que o sucessor assuma encargos realizados por seu antecessor, sem a devida reserva orçamentária e lastro financeiro, de modo a comprometer o planejamento seguinte com despesas impróprias, diga-se, não cobertas pela disponibilidade de caixa. Nesta linha, imperioso se atentar às ponderações constantes do mesmo dispositivo, quais sejam, a existência de disponibilidade de caixa suficiente para adimplir a obrigação ou a possibilidade de cumprimento dentro do próprio mandato do antecessor.

Diante da previsão legal acima, o Município apontou a suposta ausência de recursos para fazer frente às despesas do projeto do Rodoanel, a ocorrerem ainda no atual exercício. Em contrapartida, o Estado de Minas Gerais, na Nota Técnica nº 27/SEINFRA/SUBMOB/2022 (Anexo 4), refutou tal argumento. O estado detalhou que:

*17. Dentre as obrigações de pagar da Vale S.A. correspondentes a projetos cuja implementação é de responsabilidade do Estado de Minas Gerais, destacam-se os projetos do Anexo III – Programa de Mobilidade, conforme valores nominais detalhados abaixo, de acordo com as previsões da Lei nº 23.830/2021 e Deliberações do Conselho Superior do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, nos termos das*

<sup>4</sup> AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano Peixoto; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a contratação de PPPs no final de mandatos eletivos. Revista Brasileira de Direito Público, v. 21, p. 113-125, 2008.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



*competências previstas pelo Decreto 48.183/2021 e disponíveis no site [www.probrumadinho.mg.gov.br](http://www.probrumadinho.mg.gov.br):*

[...]

18. *Observa-se que o projeto “Implantação do Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte” está devidamente previsto no Acordo Judicial, com valor nominal de R\$ 3.072.030.000,00.*

19. *Cabe registrar que o referido Acordo Judicial prevê, no seu item 4.4.7, detalhamento do cronograma de pagamento em parcelas do valor referente a esse Anexo III – Programa de Mobilidade e o correspondente recebimento por parte do Poder Executivo Estadual:*

*“4.4.7. A quantia de R\$ 4.950.000.000,00 (quatro bilhões novecentos e cinquenta milhões de reais) será destinada à operacionalização e execução do Programa de Mobilidade, descrito no Anexo III, a ser gerido pelo Poder Executivo Estadual, sendo de propriedade do Estado de Minas Gerais todas as intervenções e obras realizadas deles decorrentes. Trata-se de obrigação de pagar da Vale, cuja quitação ocorrerá mediante depósito em conta judicial, em 12 (doze) parcelas iguais e sucessivas no valor de R\$ 412.500.000,00 (quatrocentos e doze milhões e quinhentos mil reais), cada, sendo a primeira em até 60 (sessenta) dias após o trânsito em julgado da decisão homologatória deste Acordo e a segunda em até 210 (duzentos e dez) dias após o pagamento da primeira parcela e as demais a cada 6 (seis) meses após o pagamento da parcela anterior”.*

**20. Ressalta-se que os pagamentos estão sendo realizados pela Vale S.A., conforme cronograma.**

21. *Consequentemente, os recursos têm sido repassados ao Poder Executivo Estadual também conforme cronograma, respeitados os prazos necessários para liberação judicial e operacionalização da transferência por parte da instituição financeira em que ficam temporariamente depositados. Destaca-se também o item 4.6 do Acordo Judicial, que prevê: “4.6. Os valores previstos neste Acordo, salvo quando disposto expressamente em contrário, serão corrigidos monetariamente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou outro índice que vier substituí-lo, verificada entre a data da homologação deste Acordo e seu respectivo pagamento”.*

22. *Nesse contexto, cabe registrar que, para o Anexo III – Programa de Mobilidade, já foram recebidas 3 (três) parcelas de R\$412.500.000,00 cada, acrescidas das respectivas correções monetárias, totalizando uma receita de R\$1.350.081.140,84,23. Para além disso, cabe registrar a estimativa de recebimento do valor nominal de R\$825.000.000,00, acrescido da correspondente correção monetária, em cada um dos anos de 2023, 2024, 2025 e 2026 e de uma parcela nominal final de R\$412.500.000,00 em 2027. Dessa forma, entende ser possível realizar a adequada execução das despesas dos projetos do Anexo III – Programa de Mobilidade, conforme seus respectivos cronogramas, e, portanto, do projeto de “Implantação do Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte”.*



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



[...]

*24. Resta claramente demonstrado nos parágrafos supramencionados que não há despesa a ser paga no exercício seguinte ao de 2022 sem que haja disponibilidade de caixa, uma vez que o projeto está devidamente vinculado aos desembolsos do Acordo de Brumadinho conforme demonstrado no Anexo III do referido instrumento. A esse respeito, chamam a atenção as previsões de Fluxo de Caixa apresentadas no documento “Modelo Financeiro Rodoanel N+O”, previsto na licitação do Projeto, em relação aos desembolsos que serão realizados pela futura contratada: (i) apesar de o leilão estar previsto para agosto/2022, o restante do exercício deve ser dedicado à realização dos procedimentos administrativos para a efetiva celebração do contrato de concessão, não havendo expectativa de execução efetiva de despesa para o ano de 2022; (ii) para o ano de 2023, a expectativa de execução de despesa é de cerca de R\$5.703.000,00, valor para o qual é possível facilmente afirmar que há disponibilidade de caixa atual com os recursos já recebidos do Acordo Judicial, além das receitas já previstas; (iii) a execução das despesas nos demais anos respeita o fluxo de caixa estimado entre as projeções de receitas de acordo com o cronograma das parcelas previstas no Acordo Judicial e as projeções de despesas para as diversas frentes para a execução do projeto. (Grifo nosso).*

Verifica-se, assim, que a despesa em tela está vinculada aos desembolsos do Acordo de Brumadinho, tendo o Estado apresentado cronograma dos pagamentos a serem realizados pela Vale S/A, nos termos do Anexo 4 do Acordo Judicial – Contrato do Agente Trustee do Rodoanel Metropolitano.

Acrescenta-se, ainda, que, segundo informações apresentadas pelo Estado e, ainda, consoante ao que se extrai do Decreto nº 256/22, já mencionado, quanto às previsões de fluxo de caixa, não se vislumbra a execução efetiva de despesa para o ano de 2022. Ademais, pela fase em que se encontra hoje o projeto, parece haver, ainda, a necessidade de se ultimar os procedimentos administrativos necessários à futura celebração do contrato de concessão e, por conseguinte, dos desembolsos financeiros.

Dito isso, cabe ponderar que, ainda que ocorra a celebração do contrato e respectiva geração de obrigações a serem cumpridas em mandatos posteriores, **não se vislumbra o enquadramento na vedação do artigo 42, que trata de restos a pagar, vez que o Estado tem se prontificado a demonstrar efetiva disponibilidade de caixa para arcar com as despesas da referida Ação.**



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



### **III. (In)aplicabilidade do artigo 42, da LRF às Parcerias Público – Privadas**

Superada a possível ausência de suporte financeiro para as obrigações decorrentes da concessão, argumenta-se pela inaplicabilidade do artigo 42 às parcerias público-privadas, entendimento defendido por parte da doutrina.

Nestes termos, os contratos de execução continuada, como os das parcerias público-privadas, não se enquadrariam na previsão do artigo 42, “pois não geram restos a pagar, por não implicarem transferência de obrigações de uma gestão para a outra – apenas acarretam a geração mensal de obrigações de despesas, o que é coisa bem diversa”.<sup>5</sup>

No primeiro caso (de restos a pagar), o empenho e a liquidação ocorrem em um exercício, e o pagamento, ocorre somente no exercício seguinte, materializando-se assim a transferência de obrigação para exercício vindouro. Diferentemente, na hipótese de execução continuada (caso da parceria público privada), verifica-se que a despesa já é gerada no exercício seguinte, não se consubstanciando em “restos a pagar”, hipótese a que alude a vedação do artigo 42, da LRF.

Em reforço ao entendimento acima, a doutrina defende a delimitação da expressão “contrair obrigação de despesa” presente no artigo 42, de modo a não abranger vedações a contratações que gerem despesas futuras. De fato, o que se proíbe é a transferência de despesas para o exercício posterior, quando as mesmas deveriam ser pagas com os recursos do exercício anterior, ressalvada a existência de disponibilidade de caixa suficiente para cumprir com toda a obrigação, ainda que no exercício seguinte.

É de se ressaltar, ainda, que a espécie de contratação em análise não fica à margem de qualquer regra atinente à responsabilidade fiscal, pelo contrário, no regramento próprio que lhe cabe, existem diversas menções a questões de ordem orçamentária-financeira, como a necessidade de observância das metas de resultados fiscais, estimativa do impacto orçamentário-financeiro, necessidade de previsão no plano plurianual, compatibilidade

---

<sup>5</sup> AZEVEDO MARQUES NETO, Floriano Peixoto; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a contratação de PPPs no final de mandatos eletivos. Revista Brasileira de Direito Público, v. 21, p. 113-125, 2008.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



com a LDO e previsão na LOA, dentre outras presentes no artigo 10 e 28, da Lei 11.079/04.

No sentido da aplicabilidade ou não do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) às parcerias público-privadas, destacam-se algumas considerações realizadas na Consulta nº 862761 formulada ao TCEMG. Neste sentido, transcreve-se trecho do voto do Conselheiro Cláudio Terrão a respeito da abrangência do artigo sob análise:

*(...) Ressalto, no entanto, que ele não veda a contratação dessa modalidade de concessão nos dois últimos quadrimestres do mandato, desde que haja respaldo no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nem implica a necessidade de haver disponibilidade financeira para cobrir todas as despesas pertinentes à contratação, mas tão somente aquelas legalmente realizadas no exercício em que fora contraída a obrigação.*

Assim, parece bem razoável a interpretação de que a norma em estudo não proíbe a mera celebração do contrato de PPP nos dois últimos quadrimestres, ainda que implique na geração futura de despesas, pois, neste caso, a Lei nº 11.079/04 cuida de estabelecer diversas exigências, a fim de garantir o equilíbrio fiscal no decorrer da execução contratual.

Ainda no campo da interpretação da referida norma, Ivan Barbosa Rigolin, analisando o artigo, faz o seguinte comentário: “(...) O Poder Público, contratante, apenas poderá cumprir a sua parte da obrigação após o contratado; daí o Poder Público depende do contratado cumprir sua parte para apenas então poder cumprir a sua parte da obrigação, que é apenas a de pagar o contrato”<sup>6</sup>.

Nesta linha de pensamento, e considerando o caráter de longo prazo da contratação em espécie, não se poderia exigir a disponibilidade financeira integral suficiente à conclusão da obra, sob pena de impor obrigação não prevista em lei e pelo simples fato de inviabilizar projetos desta natureza.

Portanto, a aplicação do artigo às PPPs, seria, de fato, para aqueles casos em que fosse verificada a existência de liquidação de despesa, sem o correspondente pagamento ou

---

<sup>6</sup><https://semanacademica.org.br/system/files/artigos/aspectosrelevantesdoartigo42daleideresponsabilidadefiscalincidentessobreascontratacoesrealizadaspelo.pdf>



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



reserva de caixa, de modo a comprometer o exercício seguinte, ao transferir despesa que deveria ser suportada com o orçamento do exercício anterior.

Isto posto, admitindo a aplicação do artigo 42, da LRF às hipóteses de contratos de execução continuada, como é caracterizada a concessão objeto da representação em análise, bastaria a existência de disponibilidade financeira necessária para o pagamento das despesas realizadas no exercício corrente.

Por fim, ressalta-se, que, diante da atual fase do processo, há indícios que o restante do exercício será dedicado à realização dos procedimentos administrativos para a efetiva celebração do contrato de concessão, não havendo expectativa de execução efetiva de despesa para o ano de 2022, conforme informado pela Seinfra na Nota Técnica nº 27/SEINFRA/SUBMOB/2022 (Anexo 4).

Diante do exposto, entende-se que, ainda que as PPPs possuam legislação específica, qual seja, a Lei nº 11.079/04, tal fato, por si só, não afasta a aplicação do artigo 42, da LRF.

Não obstante, **a previsão constante do art. 42, da LRF não implica vedação à contratação de concessões e parcerias público privadas nos dois últimos quadrimestres do mandato, desde que haja a correspondente previsão no plano plurianual, na LDO e na LOA, tampouco implica a necessidade de disponibilidade financeira integral para fazer frente a todas as despesas decorrentes da contratação, mas sim, somente daquelas parcelas efetivamente realizadas (liquidadas) nos dois últimos quadrimestres do mandato.**

#### **IV. Necessidade de registro das despesas derivadas de contratos futuros de PPP no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO.**

O RREO, em seu anexo 13, apresenta o Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, com o objetivo de informar os impactos das contratações de PPP nas contas do ente público. Assim, dentre outras informações, evidencia, no quadro “Despesas de PPP”, o



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



total de despesas de caráter continuado do Estado, com destaque para a linha 2, que trata das despesas derivadas de contratos futuros de PPP.

Conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o objetivo da previsão contida na referida linha é aferir o impacto das contratações no limite estabelecido pelo artigo 28, da Lei nº 11.079, de 2004. Nestes termos, confira a previsão legislativa:

*Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012).*

*§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.*

Ainda segundo o MDF, “ressalta-se que o melhor momento para registro da informação de futuras contratações no Demonstrativo de PPP, para fins de cumprimento do parágrafo 1º do artigo 28, da Lei nº 11.079/04, será o momento anterior à licitação, após disponibilizado estudo técnico com as estimativas de valores, uma vez que não haverá razão para realizar a licitação se esse limite já houver sido excedido”.

Isto posto, constata-se a ausência de qualquer previsão de contratação de PPP relativa ao Rodoanel no último RREO, publicado em 29/07/2022.

Deste modo, apesar de a soma das despesas já contratadas alcançar o percentual de 0,44% sobre a Receita Corrente Líquida no ano de 2022, ou seja, distante do limite legal de 5% previsto no artigo 28, verifica-se o descumprimento do disposto no MDF, vez que o Estado não fez constar a previsão das despesas do projeto do Rodoanel, cuja licitação se



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



encontra na fase final<sup>7</sup>, o que pode ser sanado com a republicação do RREO ou com a correção no próximo a ser publicado.

**V. Prática de condutas vedadas aos gestores públicos em ano eleitoral. Possível violação aos arts. 359-C e 359-D, do Código Penal e ao § 10, do art. 73, da Lei Eleitoral**

Sobre esses aspectos, cumpre, inicialmente, reiterar que compreende-se que não há vedação à contratação de concessões e parcerias público privadas nos dois últimos quadrimestres do mandato, desde que haja a correspondente previsão no plano plurianual, na LDO e na LOA, tampouco implica a necessidade de disponibilidade financeira integral para fazer frente a todas as despesas decorrentes da contratação, mas sim, somente daquelas parcelas efetivamente realizadas (liquidadas) nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Não obstante, pondera-se que a análise relativa ao enquadramento da conduta dos gestores no crime tipificado nos arts. 359-C e 359-D, do Código Penal ou no § 10, do art. 73, da Lei Eleitoral não se encontra na esfera de competência fiscalizatória deste Tribunal de Contas. Com efeito, as atribuições desta Corte de Contas, de acordo com o modelo federativo adotado pela Constituição de 1988, estão bem delimitadas, abrangendo o zelo pela correta aplicação e gestão de bens, valores e dinheiros públicos estaduais e municipais, o que inclui, no presente caso, a análise relacionada ao suposto comprometimento de recursos sem previsão orçamentária e à assunção de dívidas nos meses anteriores ao fim do mandato, mas não à possível subsunção da conduta dos gestores ao tipo penal descrito no art. 359 do Código Penal ou à infração prevista no § 10, do art. 73, da Lei Eleitoral.

Desta maneira, entende-se que o exame desses apontamentos resta prejudicado, pois esbarra na **ausência de competência deste Tribunal para apreciar a matéria.**

<sup>7</sup> [http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/licitacoes/2022/ConcorrencaInternacional-001-2022-Rodoanel/SEI\\_GOVMG%20-%2051863789%20%20Comunica%C3%A7%C3%A3o%2012.pdf](http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/licitacoes/2022/ConcorrencaInternacional-001-2022-Rodoanel/SEI_GOVMG%20-%2051863789%20%20Comunica%C3%A7%C3%A3o%2012.pdf)



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Não obstante, considerando que as alegações dos representantes dizem respeito ao suposto cometimento de crime contra as finanças públicas e infringência a vedações de cunho eleitoral, cuja averiguação se insere na esfera de competência do Ministério Público Estadual, sugere-se que a documentação protocolizada sob o nº 9000801500/2022 seja encaminhada àquele órgão para ciência e apuração, caso julgue pertinente.

### **VI. Conclusão:**

Diante do exposto, conclui-se pela improcedência dos apontamentos 3.1 e 3.2, relativos ao comprometimento de recursos sem previsão orçamentária e à contração de dívidas nos meses anteriores ao fim do mandato.

Não obstante, cumpre reiterar que – apesar de a soma das despesas referentes a contratações de PPP's alcançar o percentual de 0,44% sobre a Receita Corrente Líquida no ano de 2022, ou seja, distante do limite legal de 5% previsto no artigo 28 – foi verificada a ausência de qualquer previsão de contratação da PPP relativa ao Rodoanel no último RREO, publicado em 29/07/22, referente ao bimestre de maio/junho, de 2022.

Entende-se, assim, que deve ser **determinado** ao Estado que essa falha seja sanada, mediante a republicação do RREO ou com a devida correção no próximo a ser publicado.

Por fim, conclui-se que o exame dos apontamentos 3.3, 3.4 e 3.5 resta prejudicado, pois esbarra na **ausência de competência deste Tribunal para apreciar a matéria**, sugerindo-se que a documentação protocolizada sob o nº 9000801500/2022 seja encaminhada ao Ministério Público Estadual para ciência e apuração, caso julgue pertinente.

### **3.6. DA ALTERAÇÃO DO PROJETO FUNCIONAL**

#### **Nova manifestação de Betim/CDH:**

Alega o representante que as previsões de possibilidade de alteração do Projeto Funcional beneficiam tão-somente a concessionária, sem reequilíbrio econômico-financeiro.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



Aduz, assim, que “a coletividade está em prejuízo, sendo que não pode ser alterado o Projeto, mesmo que haja interesse público, sem o devido reequilíbrio financeiro. Mas, *data vênia*, quando ocorrer o contrário, quando existe o interesse da Concessionária, terá que haver o reequilíbrio”.

### Análise:

Em relação à **insurgência contra a Cláusula 15.5.3.3**, que disciplina a possibilidade de alteração do Projeto Funcional solicitada pelo Ente Regulador, de forma motivada e para atendimento do interesse público, **mediante o correspondente Reequilíbrio Econômico Financeiro**, há que se esclarecer, primeiramente, que referidas alterações decorrem de **solicitações unilaterais propostas pelo próprio poder concedente**.

Sobre esse aspecto, ressalta-se que a Lei nº 8.987/95, aplicável subsidiariamente às parcerias público privadas, faz expressa referência ao direito ao reequilíbrio contratual, bem como à possibilidade de reestabelecimento do Reequilíbrio Econômico Financeiro em casos de **alteração unilateral dos contratos de concessão**, *in verbis*:

*Art. 9º [...]*

*§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.*

*§ 3º Ressalvados os impostos de renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para ou para menos, conforme o caso.*

*§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração. (grifos nossos)*

Nesse cenário, importa esclarecer que o planejamento eficiente de uma concessão de serviços públicos perpassa, necessariamente, pela identificação dos riscos inerentes ao empreendimento a fim de que seja feita a correta alocação desses riscos em uma matriz de distribuição dos riscos.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



Sobre o tema, vale trazer as considerações registradas por Maurício Portugal Ribeiro<sup>8</sup>:

*(...) o motor de arranque da análise de qualquer processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro é a verificação da matriz de riscos contratual, eis que o direito ao reequilíbrio só surge se o risco do evento gravoso estiver alocado a uma parte contratual diversa daquela pessoa que sofreu as consequências. (Grifos nossos).*

Registra-se que essa matriz de riscos contratual tem por escopo promover a alocação eficiente dos riscos entre contratante e contratado, **endereçando-os à parte que tem melhores condições de absorvê-los e/ou mitigá-los.**

Com efeito, a matriz de riscos contratual deve alocar adequadamente os riscos previamente identificados, levando em consideração, dentre outros fatores, **a probabilidade de sua ocorrência (materialização)**; o potencial impacto financeiro; **a parte contratual que melhor pode arcar/administrar com os custos de sua ocorrência**; a possibilidade de compartilhamento ou transferência do risco; e, os meios para mitigar ou eliminar seus efeitos/impactos.

Não se pode olvidar, contudo, que **qualquer risco previamente assumido pelo concessionário terá impacto significativo em suas propostas**, conforme bem elucida o TCU

*(...) a cláusula de matriz de riscos gera significativo impacto nas propostas devido à taxa de risco (precificação do risco assumido pelo contratante). Como a matriz será responsável pela configuração da proposta nos modelos, o TCU já se manifestou por sua indispensabilidade “com vistas à objetivação dos eventos que podem afetar o empreendimento, tais como as imprecisões de projeto ou anteprojeto, prevento contratualmente a quem caberá suportá-los, se ocorrerem na fase de execução (Acórdão 2.172/2013 – Plenário). (Grifos nossos).*

Sobre esse impacto da assunção de riscos pelo privado nas propostas, Marco Augusto Perez<sup>9</sup> explica que o próprio objetivo da modicidade tarifária seria contraditório com a

<sup>8</sup> Ribeiro, Mauricio Portugal. O Que Todo Profissional De Infraestrutura Precisa Saber Sobre Equilíbrio Econômico-Financeiro De Concessões e PPPs. 2014. Disponível em: <https://www.portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/o-que-todo-profissional-de-infraestrutura-precisa-saber-sobre-equilibrio-economico-financeiro-versao-publicada-na-internet.pdf>. Acesso em: 5 set. 2022

<sup>9</sup> PEREZ, Marcos Augusto. O risco no contrato de concessão de serviço público. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 105-106.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



ideia de que o concessionário assumiria todos os riscos do empreendimento. Ou seja, **maior atribuição de riscos ao parceiro privado resulta em maiores custos a serem transferidos ao usuário:**

*O risco é “precificado” não apenas na acepção de comportar uma avaliação financeira, mas também no sentido de integrar-se ao valor a tarifa. Isso significa que, quanto maior o risco do concessionário, tanto mais elevada será a tarifa. A incerteza sobre os custos necessários à efetiva obtenção dos benefícios pretendidos pelo empresário se traduz em custos de transação, o que significa que o empresário transfere para o preço as incertezas e inseguranças que entram sua atividade.<sup>10</sup> (Grifos nossos).*

Sob essa perspectiva, o repasse de riscos às custas exclusivas da concessionária enseja elevação dos preços de serviços e produtos à Administração Pública, pois os riscos a serem arcados pelo contratado (ainda que não materializados durante a execução contratual) são inevitavelmente considerados e incluídos no preço do serviço.

Dessa forma, ao se atribuir ao Poder Concedente a responsabilidade pelo risco de futuras alterações contratuais, cuja probabilidade de ocorrência depende de decisão unilateral do próprio Poder Concedente, **o edital está, em verdade, alocando-o de forma mais eficiente, endereçando-o a quem tem melhores condições de administrá-lo e evitando, portanto, que os licitantes transfiram a assunção desse risco para sua proposta.**

Ressalva-se, contudo, que eventual alteração do Projeto Funcional solicitada pelo Ente Regulador para atendimento do interesse público, mediante o correspondente Reequilíbrio Econômico Financeiro a favor da Concessionária, deve ser motivada com dados fidedignos e argumentos coerentes e precedida da elaboração de estudos que demonstrem, de forma circunstanciada, sua viabilidade técnica, jurídica, socioambiental e econômico-financeira, além de demonstrar sua aderência ao projeto da PPP do Rodoanel Metropolitano.

Situação diversa é a que de que trata a Cláusula 15.5.3.1, também objeto de contestação pelo representante. Nesse dispositivo contratual, há uma previsão de alteração do Projeto

---

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003, p. 78.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Funcional por proposta da Concessionária, sem que se configure evento de desequilíbrio, **desde que aprovado pelo Ente Regulador.**

O representante alega, de forma sintética, que tal previsão “beneficia tão-somente a CONCESSIONÁRIA, SEM REENQUIBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO”(sic).

Ocorre que, embora de fato não seja previsto como evento de desequilíbrio econômico-financeiro, as hipóteses contempladas pela mencionada cláusula, além de depender de aprovação do Ente Regulador, necessitam de um elemento de qualificação, qual seja, caracterizar-se como fatos supervenientes e/ou relevantes.

Ademais, **é necessário que haja justificativa técnica que demonstre as alterações necessárias** em função de tais fatos supervenientes e/ou relevantes ao projeto, **que não puderam ser identificados quando da elaboração do Projeto Funcional.**

Quanto à referido dispositivo, na mesma linha do que foi esclarecido quando da análise dos questionamentos à Cláusula 1.5.5.3.3, a correta alocação dos riscos é necessária à viabilidade das propostas a serem apresentadas por eventuais interessados. Nesse sentido, responsabilizar o parceiro privado por alterações que se fizeram necessárias em razão de fatos supervenientes e/ou relevantes que não foram identificados quando da elaboração do Projeto Funcional faria com que a assunção de tais riscos fosse repassada para as propostas apresentadas.

O rol exemplificativo constante da supracitada Cláusula 15.5.3.1 evidencia a excepcionalidade da hipótese prevista no dispositivo contratual.

Além disso, são válidas para tal hipótese as mesmas observações quanto à motivação da proposta de alteração formulada pelo Poder Concedente com fundamento na Cláusula 15.5.3.3. Ou seja, na presente hipótese, também presente a necessidade de que eventual proposta de alteração formulada pela Concessionária deva contar com argumentos coerentes e ser precedida da elaboração de estudos que demonstrem, de forma circunstanciada, o enquadramento na excepcionalidade da previsão contratual em análise.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Diante do exposto, **não há que se falar em irregularidade** em relação às cláusulas 15.5.3.1 e 15.5.3.3.

### **3.7. DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

#### **Nova manifestação de Betim/CDH:**

Quanto à cláusula de rescisão contratual decorrente de eventual impossibilidade de obtenção de licenciamento ambiental, o representante alega que a Cláusula 7.4 do contrato de concessão configuraria transferência dos riscos do empreendimento ao Ente Estadual, em suposto prejuízo à coletividade.

Acrescenta que “se não tiver licenciamento ambiental, o Estado deverá indenizar à Concessionária, pelos períodos que não foram licenciados, além de arcar com a obra inacabada e todos os prejuízos decorrentes”.

Por fim, alega que o licenciamento não pode ser uma obrigação do Estado de Minas Gerais, mas da Concessionária, visto que está auferindo lucros para realizar o desembaraçamento dos trâmites para a conclusão das obras.

#### **Análise:**

O dispositivo contratual a que se refere o representante consiste em cláusula de *way-out*, isto é, uma previsão contratual de distrato para quando se verificam circunstâncias aptas a inviabilizar a execução do contrato. A inserção dessa espécie de cláusula contratual é tida como boa prática, por conferir segurança às partes contratantes.

*A previsão, no contrato de concessão comum ou no de parceria público privada, da possibilidade de distrato, com indicação das hipóteses que ensejam a extinção antecipada do contrato (way-out), bem como das regras aplicáveis à indenização cabível, confere segurança aos contratantes e previne, ou, ao menos, limita, discussões pertinentes aos*



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



*componentes da indenização e à fórmula de cálculo empregada para apuração dos valores devidos.<sup>11</sup>*

Destaca-se, inclusive, que a inserção de cláusula de *way-out* foi objeto de **recomendação** constante do Relatório desta equipe técnica, quando da análise inicial da presente representação, em março do presente ano, no seguinte sentido:

*Também não foi possível identificar na documentação uma solução contratual eficaz caso seja inviável a Concessionária obter a licença prévia (LP) e não haja alternativas economicamente possíveis de readequação do traçado. Com isso, identificou-se que esse risco, apesar de possuir, na avaliação subjetiva da equipe, média probabilidade de ocorrência, caso se materialize, certamente poderia provocar grandes impactos na gestão do contrato. Entendendo que, se o risco se materializar, haveria necessidade de dissolução amigável do contrato, avaliou-se que suas disposições não apresentam suficiente clareza a respeito de regras de way-out das Partes. Diante desse cenário de incertezas, entendese, por prudente, que haja cláusula ou outro mecanismo de rescisão antecipada por acordo entre as partes para lidar com este risco que pode se materializar durante a fase de licenciamento ambiental:*

*(...)*

*Caso se materialize o cenário adverso apresentado pela Representação, a inclusão de cláusula de way-out para o caso de insucesso no licenciamento pode representar medida preventiva que evite que a disputa ocorra quando da discussão do evento, o que poderia gerar conflitos e levar a um interminável impasse, impactando negativamente a consecução do interesse público e do interesse das demais Partes.*

*Nesse cenário, recomenda-se que se insira na minuta contratual cláusula de rescisão amigável antecipada para situações em que impedimentos ou alterações na consecução do projeto tornem impraticável o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a fim de*

---

<sup>11</sup> SÃO PAULO. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. . **Way-out nos contratos de concessão**: a experiência do estado de são paulo. **Revista Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, n. 89, p. 89-105, jan. 2019. Semestral.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



*se evitar litigiosidade que prolongue o contrato sem atendimento ao interesse público, prejudicando muitas vezes ambas as Partes.*

A cláusula contestada pelo representante, resultante do atendimento às recomendações propostas por este Tribunal de Contas, já foi analisada quando do primeiro aditamento apresentado, ocasião em que esta equipe assim se manifestou (Peça nº 86 do SGAP):

*Com isso, a alegação de que a minuta do contrato da PPP não traz solução resolutive eficaz caso seja inviável o parceiro privado obter a licença prévia (LP) e não haja alternativas economicamente possíveis de readequação do traçado, bem como que não apresenta suficiente clareza a respeito de regras de way-out das Partes, **não procede**, considerando que a nova minuta do contrato passou a contar com a seguinte redação:*

*7.4. O CONTRATO poderá ser rescindido, caso haja o atraso superior a 02 (dois) anos do marco estabelecido no CRONOGRAMA ORIGINAL DE INVESTIMENTOS ou do marco de 48 meses após a data de eficácia do CONTRATO, o que for maior, para a conclusão das obrigações vinculadas ao licenciamento ambiental previsto na Cláusula 19ª do CONTRATO, por razões alheias à responsabilidade da CONCESSIONÁRIA, observado o que determina a subcláusula 14.9 do CONTRATO*

*(...)*

*Portanto, não procede a afirmação contida na petição de que o Estado de Minas Gerais não atendeu à recomendação de inclusão de cláusula de resolução amigável sugerida pela Equipe Técnica, já que a minuta do contrato agora possui cláusula prevendo sua extinção antecipada. Sobre esse aspecto, vale registrar, ainda, que, em 29/07/2022, foi publicada Resposta aos Pedidos de Esclarecimentos feitos por Betim e Contagem, em que é apresentado por Contagem pedido de esclarecimentos especificadamente em relação à Cláusula 7.4 da minuta contratual, nos seguintes termos:*

*Referida cláusula contemplará rescisão contratual por movo de inviabilidade do licenciamento ambiental do traçado geométrico da Alça Oeste, em razão de eventuais impactos*



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



*ambientais relevantes na qualidade da água e preservação da Bacia Vargem das Flores? Nesta hipótese, de acordo com a matriz de risco, bem como estudos de viabilidade econômica, há previsão de indenização, incluindo-se lucros cessantes para a Concessionária?*

*Em resposta, a Seinfra apresentou os seguintes esclarecimentos:*

*Conforme determina a Cláusula 7.4 do Contrato de PPP, havendo fato que impeça a conclusão das obrigações vinculadas ao licenciamento ambiental, por razões alheias à Concessionária e desde que observado o prazo estabelecido, o contrato poderá ser rescindido. Na hipótese de rescisão, em relação à indenização, deverão ser observadas as regras dispostas nas Cláusulas 59ª e 62ª do Contrato de PPP*

*Registra-se que as cláusulas 59 e 62 da minuta contratual tratam das regras gerais de indenização, estabelecendo, em conformidade com o art. 36 da Lei nº 8.987/95, que a concessionária terá a direito a indenização que cobrirá, no mínimo, as parcelas dos investimentos realizados e vinculados a bens reversíveis, que tenham sido realizadas para garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido, não amortizadas ou depreciadas, sem que haja direito a outras indenizações, inclusive, por lucros cessantes ou danos emergentes (cláusula 59.6).*

Constata-se, portanto, que foi prevista uma hipótese de rescisão antecipada do contrato caso se concretize a impossibilidade de obtenção do licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes, ou em caso de atraso superior a 02 (dois) anos, desde que por razões alheias à responsabilidade da Concessionária.

Ocorrida a hipótese em questão, o contrato se resolve e são devidos apenas os custos referentes aos serviços efetivamente prestados até o momento da rescisão, **não devendo haver pagamentos a título de lucros cessantes ou danos emergentes.**

Ressalta-se que a obrigatoriedade do Estado em arcar com os valores relativos aos serviços parcialmente executados tem fundamento na vedação ao enriquecimento ilícito do Estado. A previsão do pagamento dos serviços executados, portanto, não configura benefício excessivo ao parceiro privado nem transferência de riscos desarrazoados ao



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Poder Público, mas mera decorrência da impossibilidade de que a situação prevista contratualmente resulte em enriquecimento ilícito do Estado.

A hipótese em questão pode ainda ser analisada em paralelo à previsão legal e contratual de encampação. Nesse sentido, observa-se que o contrato de concessão, em sua Cláusula sexagésima, ao tratar dos valores devidos no caso de encampação assim dispõe:

*CLÁUSULA SEXAGÉSIMA – ENCAMPAÇÃO*

*60.1. O PODER CONCEDENTE poderá, durante a vigência do CONTRATO, promover a sua retomada, por motivo de interesse público devidamente justificado, mediante lei autorizativa específica e prévio pagamento de indenização, nos termos previstos neste CONTRATO*

*60.2. Em caso de encampação, a CONCESSIONÁRIA terá direito à indenização, nos termos do artigo 36 da Lei Federal n.º 8.987/95, que deverá cobrir:*

*i. Todos os encargos e ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações que se fizerem devidas a fornecedores, contratados e terceiros em geral, em decorrência do rompimento dos vínculos contratuais, devendo tais valores serem compatíveis ao praticado no mercado, em especial no caso de PARTES RELACIONADAS.*

*60.3. A indenização devida em decorrência da encampação está limitada aos valores estabelecidos nesta cláusula, **não sendo devidos quaisquer outros valores a título de indenizações, lucros cessantes e/ou danos emergentes.** (grifos nossos)*

Observa-se, portanto, que mesmo na hipótese de encampação, situação de reconhecida excepcionalidade em que há perda superveniente do interesse público, os valores devidos à concessionária são limitados aos serviços já executados e eventuais encargos e ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações, sem que seja devida indenização por lucros cessantes e/ou danos emergentes.

Todavia, em ambas as hipóteses analisadas, permanece a obrigação do Poder Público de arcar com os custos da execução parcial do contrato. Previsão diversa, que excluisse a obrigação da Administração Pública de indenizar os serviços executados até o momento da rescisão contratual, portanto, resultaria em enriquecimento ilícito do Poder Público.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



Necessário, ainda, observar que diversos outros dispositivos contratuais tratam dos valores devidos à Concessionária em caso de rescisão antecipada do contrato de concessão, e vários deles ressalvam, de forma expressa, que em tais casos não são devidos valores a título de **lucros cessantes e danos emergentes**, a saber:

*59.6. O pagamento em âmbito administrativo realizado na forma estabelecida nesta cláusula, quando aceito pela CONCESSIONÁRIA, corresponderá à quitação completa, geral e irrestrita quanto ao devido pelo PODER CONCEDENTE em decorrência da indenização, não podendo a CONCESSIONÁRIA exigir, administrativa ou judicialmente, a qualquer título, outras indenizações, inclusive, por lucros cessantes e danos emergentes.*

*59.9. O regramento geral de indenizações previsto nesta cláusula é aplicável a todas as hipóteses de extinção antecipada, devendo sempre ser observado o pagamento de indenização de itens específicos constantes em cada uma das cláusulas de extinção antecipada abaixo dispostas.*

*66.5.1. Em caso de rescisão antecipada do CONTRATO, o cálculo para pagamento de indenização observará o que dispõe a Cláusula 59ª do CONTRATO, não fazendo a CONCESSIONÁRIA jus a outras indenizações, tais como lucros cessantes e danos emergentes. (grifos nossos)*

Lado outro, quanto à argumentação de que “se não tiver licenciamento ambiental, o Estado deverá indenizar a Concessionária pelos períodos que não foram licenciados, além de arcar com a obra inacabada e todos os prejuízos decorrentes”, necessário salientar que as diretrizes apresentadas indicam a vantajosidade de obtenção da Licença Prévia de forma unificada para as alças norte e oeste, de modo que não se iniciem as obras sem que haja o licenciamento de ambas as obras, reduzindo significativamente o risco de que um eventual indeferimento de parte do projeto resulte na inviabilidade econômica do todo.

Como forma de endereçar esse risco, foram acrescentadas duas cláusulas ao contrato de concessão:

*19.1.2 Caso haja a modificação nas diretrizes de licenciamento previstas inicialmente pelo PODER CONCEDENTE no EVTE, especialmente em relação à obtenção da LICENÇA PRÉVIA de forma*



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



*unificada para ALÇAS NORTE e OESTE, bem como para as alças previstas na subcláusula 13.6, sendo possível a realização do licenciamento prévio de forma segmentada, **caberá a recomposição do EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO em favor do PODER CONCEDENTE.***

*19.2. Para obtenção das licenças ambientais necessárias à implantação, manutenção e operação do SISTEMA RODOVIÁRIO deverão ser observadas pela CONCESSIONÁRIA as Diretrizes do Licenciamento Ambiental previstas no ANEXO 13 do CONTRATO, bem como as legislações ambientais vigentes em âmbito federal, estadual e municipal. (grifos nossos)*

Dessa forma, caso se opte por fracionar o licenciamento ambiental prévio, as cláusulas acima definem o cabimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Concedente, não gerando prejuízos à coletividade como afirma o representante.

Entende-se, portanto, **não procedentes** as alegações do representante quanto à matéria analisada no presente item.

### **3.8. DA REMOÇÃO/REALIZAÇÃO DE INTERFERÊNCIAS**

#### **Nova manifestação de Betim/CDH:**

Alega o município que não existiu um estudo prévio relacionado às interferências e às infraestruturas das obras a serem executadas pela Concessionária, incluindo o abastecimento de água, luz, fibra ótica, gás, eletricidade, etc.

A falta de estudo prévio inviabilizaria ao Estado de Minas Gerais assegurar a responsabilidade pelo reembolso das despesas necessárias à execução de tais obras de remoção e/ou realocação, conforme consta nos incs. XXVII, da Cláusula 11.1, e inc. III, da Cláusula 33.1, ambos do contrato de concessão.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Com fulcro nas referidas cláusulas, insurge Betim contra a possibilidade da Concessionária fazer jus à recomposição automática dos custos, sem a devida comprovação e análise da documentação, com fiscalização pelo Legislativo. Trata-se de assunção de risco sem a necessária previsão orçamentária.

**Análise Técnica:**

Embora o edital e contrato do Rodoanel não possuam definição para interferências, uma aceção comumente aceita consta do contrato da concessão da Nova Dutra:

*(...) instalações de utilidades públicas ou privadas, aéreas, superficiais ou subterrâneas, que possam vir a interferir ou sofrer interferência direta ou indireta com as atividades a cargo da Concessionária.<sup>12</sup>*

Em análise da minuta contratual, verifica-se que a responsabilidade pela realização dos serviços de realocação de interferências é da Concessionária:

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA**

*11.1. Constituem as principais obrigações da CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo das demais obrigações e da alocação de riscos expressas neste CONTRATO, podendo seu descumprimento acarretar a sujeição às penalidades cabíveis de acordo com o regramento estabelecido neste CONTRATO:*

*(...)*

*xxvii. Promover a remoção e/ou realocação de interferências e infraestruturas existentes no RODOANEL DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE, necessárias à execução das obras e serviços previstos no CONTRATO, junto aos demais concessionários de serviços públicos, os quais serão objeto de REEMBOLSO na forma prevista no presente CONTRATO; (grifos nossos)*

---

<sup>12</sup> BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Contrato de Concessão:** edital nº 03/2021 - parte vii. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/cr-rio-sp/documentos-de-gestao/riosp-contrato-e-aditivos/contrato-1>. Acesso em: 16 ago. 2022.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Quanto à remuneração por estes serviços, confirma-se a assunção de responsabilidade pelos custos de realocação de interferências por parte do Poder Concedente, em sintonia com a Representação:

*33.1. Nos termos das cláusulas 19ª e 20ª do CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA fará jus à RECOMPOSIÇÃO AUTOMÁTICA nos seguintes casos:*

*(iii) Em função dos custos de que trata a subcláusula 20.2, incorridos pela CONCESSIONÁRIA para a execução da remoção e/ou realocação de interferências e infraestruturas existentes no RODOANEL DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE, necessárias à execução das obras e serviços previstos no CONTRATO, junto aos demais concessionários de serviços públicos, conforme previsto na subcláusula 20.2.8 do CONTRATO. (Grifos nossos).*

A propósito, cumpre registrar a doutrina de Maurício Portugal sobre o tema:

*O contrato de concessão ou PPP deve alocar clara e integralmente o custo de realização de Interferências Imprevistas ao Poder Concedente, pois, como o concessionário não tem como prever as interferências imprevistas, é mais eficiente a alocação desse custo ao Poder Concedente.<sup>13</sup> (Grifos nossos).*

Confirma-se também, pelo mesmo autor, a adequabilidade do **Concessionário ser o responsável pela execução do remanejamento das interferências**, em concordância com o que consta no edital em análise:

**Nos contratos de concessão e PPP, a responsabilidade por realizar o Remanejamento de Interferências é geralmente alocada ao concessionário.** Isso porque, como o concessionário ou seus subcontratados serão responsáveis pelo planejamento detalhado e execução da obra, é mais eficiente que ele seja responsável por coordenar com as Empresas Interferidas os esforços de Remanejamento de Interferências, cujo cronograma deve ser rigorosamente compatível com o cronograma das obras, de maneira a evitar a paralização de frentes de obra por não realização a tempo do Remanejamento de Interferências existentes no seu caminho. (Grifos nossos).

---

<sup>13</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal. RISCOS DE REMOÇÃO, REMANEJAMENTO E INSTALAÇÃO DE INTERFERÊNCIAS E ACIDENTES COM INTERFERÊNCIAS EM CONCESSÕES E PPPS. 2015. Disponível em: <https://www.portugalribeiro.com.br/riscos-de-remocao-remanejamento-e-instalacao-de-interferencias-e-acidentes-com-interferencias-em-concessoes-e-ppps/>. Acesso em: 12 ago. 2022.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Verifica-se, assim, que as atribuições previstas no edital quanto à responsabilidade pela execução da realocação de utilidades se encontram em conformidade com o que é considerado por parte da doutrina como boas práticas.

No que diz respeito aos elementos de engenharia a constarem do projeto conceitual de uma PPP, tem-se o seguinte entendimento sobre anteprojeto:

Deve-se considerar que não se pode exigir projeto básico em uma PPP, visto que a lei de regência deste instituto prevê estudos em caráter apenas de anteprojeto, sob pena de tolher as sinergias e otimizações a serem capturadas pelo Poder Público do agente privado:

Esta lógica geral é compatível com a legislação brasileira, que estabelece que “os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto”. Em outras palavras, **não se espera que o edital de uma PPP estabeleça o projeto executivo do empreendimento** (e, do ponto de vista da etapa interna da licitação, não é necessário que a engenharia seja detalhada nem ao nível de projeto básico).

O edital de PPP pode apresentar os elementos de projeto conceitual, ou os requisitos mínimos de engenharia, usualmente colocados sobre a forma de memoriais descritivos, que deverão ser satisfeitos pela concessionária durante a fase de construção dos ativos. É a concessionária, portanto, que teria o compromisso contratual de (i) apresentar o projeto de executivo e (ii) implementá-lo de acordo com o prazo estipulado no contrato.<sup>14</sup> (destaques acrescidos)

Deste modo, não se pode, de antemão, exigir detalhamento de todas as interferências previstas para o Rodoanel.

Todavia, entende-se pela **pertinência da existência de cadastro das principais interferências para conhecimento prévio, ao menos pelo Poder Concedente, a fim de se ter uma noção da magnitude dos gastos com interferências para os compromissos a serem firmados na contratação do Rodoanel.**

---

<sup>14</sup> DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 518 p. ISBN 978-85-7700-866-7.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Em sede de solicitação de esclarecimentos aos licitantes<sup>15</sup>, o Poder Concedente foi questionado quanto à necessidade de inclusão de anexo com listagem prevendo as interferências a serem removidas. A resposta foi dada no esclarecimento número 8, *in verbis*:

*Nos termos do que determina a Cláusula 33.1, (iii) do Contrato de PPP, serão objeto de recomposição automática, também, os custos incorridos pela Concessionária para a execução da remoção e/ou realocação de interferências e infraestruturas existentes no Rodoanel, necessárias à execução das obras e serviços junto aos demais concessionários de serviços públicos. No mais, conforme a Cláusula 20.3 do Contrato de PPP, uma vez que as despesas descritas na subcláusula 20.2 venham a exceder o limite de contingência da conta vinculada, a Concessionária fará, ainda, jus a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio das demais modalidades de recomposição previstas nas cláusulas 34.7 e 34.8 do Contrato.*

Deve-se ressaltar, contudo, que o fato de haver previsão de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro para os gastos com realocação de interferências não isenta o Poder Público de conhecer previamente as interferências das utilidades presentes e sua ordem de grandeza para o custo de realocação, sob pena de se desconhecer o risco assumido com tal reequilíbrio.

**Já em 2016 o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) editou Orientação Técnica<sup>16</sup> intitulada Anteprojeto de Engenharia, que elencou os elementos técnicos mínimos que deveriam compor o anteprojeto de engenharia para a tipologia de Obras Rodoviárias, **destacando-se** na especialidade “Concepções Complementares” **a necessidade de identificação de interferências com equipamentos e serviços públicos para remoção ou realocação**, conforme ilustra a Tabela a seguir:**

---

<sup>15</sup> ATA Nº 02/2022, DE 22 DE JUNHO DE 2022 - RESPOSTA AOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS REFERENTES À CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL SEINFRA Nº 001/2022

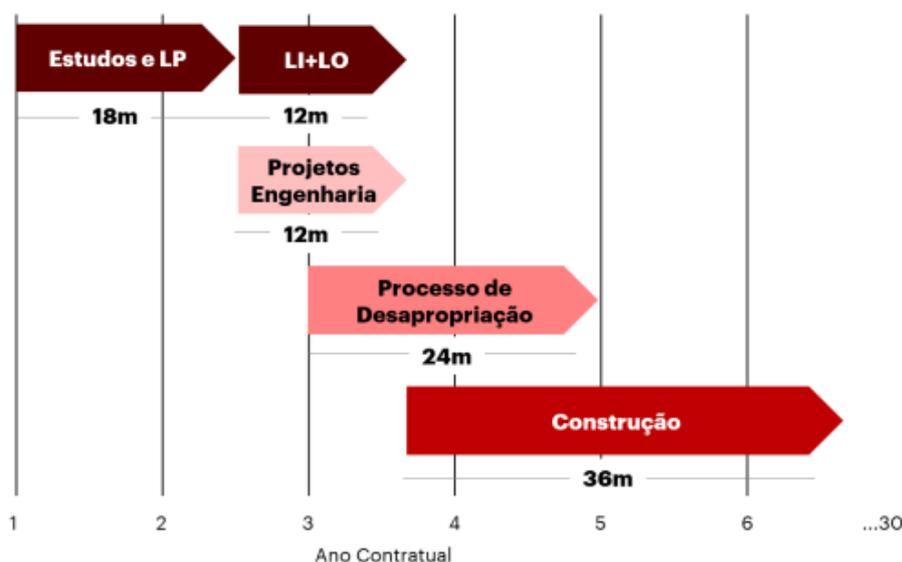
<sup>16</sup> Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. OT – IBR 006/2016. 11 p.

**Tabela 6.2 – Obras Rodoviárias**

<b>Especialidade</b>	<b>Elemento</b>	<b>Conteúdo</b>
Concepção Geral	Planilha	• Quadro de características técnicas.
	Desenho	• Mapa de situação.
	Memorial	• Memorial descritivo da obra.
Topografia	Desenho	• Levantamento planialtimétrico.
Desapropriação	Desenho	• Identificação de áreas ocupadas passíveis de desapropriação ou reassentamento.
	Memorial	• Descrição das áreas ocupadas passíveis de desapropriação ou reassentamento.
Geotecnia	Memorial	• Estudos geotécnicos que caracterizem as ocorrências e localização de jazidas, e o comportamento do subleito.
Terraplenagem	Desenho	• Seções transversais tipo; e • Identificação das áreas de empréstimos e bota-fora.
	Memorial	• Estimativa de volumes de corte e aterro por categoria de material.
Geometria da via	Desenho	• Definição do traçado; • Seções transversais tipo; • Traçado em planta, que contenha interseções, acessos, projeções de obras de arte; e • Traçado em perfil longitudinal, que contenha a linha do terreno natural, o greide, posição das obras de arte.
Pavimentação	Desenho	• Seções transversais tipo.
	Memorial	• Pré-dimensionamento da estrutura do pavimento.
Concepções complementares	Desenho	• Identificação de <b>interferências</b> com equipamentos e serviços públicos para remoção ou realocação; e • Características geométricas, topográficas e hidrológicas das Obras de Arte Especiais.
	Memorial	• Soluções de drenagem com base em estudos hidrológicos; • Especificações básicas de sinalização horizontal e vertical, defensas, cercas, proteção vegetal; e • Estudos ambientais que identifiquem áreas protegidas legalmente, passivos e condicionantes ambientais.
Orçamento	Planilha	• Orçamento elaborado de acordo com o especificado no item 7, desta Orientação Técnica; • Cronograma físico-financeiro preliminar; e • Matriz de alocação de riscos, quando for adotado adicional de risco no orçamento.

*Figura 1: necessidade de identificação de interferências no âmbito de um anteprojeto de engenharia (grifo nosso)*

Ressalta-se que os gastos com realocação de interferências ocorrerão a partir da desapropriação, entre o ano 3 e 5 da concessão, conforme cronograma do Programa de Exploração Rodoviária (PER):



**FIGURA 2 - CRONOGRAMA REFERENCIAL**

Especificamente quanto aos custos de desapropriação, constata-se que há estudo detalhado contendo as estimativas, com base em metodologia de pesquisa de mercado e estabelecimento de cenários para precificação, conforme documento “REL-ESTIMATIVAS DESAPROPRIAÇÃO-TRECHO DIRETRIZ-R1-1”.

Por outro lado, especificamente em relação aos **gastos com interferências**, verifica-se da análise do orçamento do Rodoanel e também do cálculo de valores para desapropriações<sup>17</sup> que, de fato, não foram alocados valores especificamente para estes remanejamentos de interferências, sendo que se trata de **despesa certa** a ocorrer ao longo da execução contratual.

Nesta linha de ideias, enfatiza-se que o conhecimento sobre interferências presentes em uma obra rodoviária é uma parte constitutiva do anteprojeto, devendo o Poder Público não somente conhecê-las no momento de licitar uma PPP, mas também precificá-las, a fim de garantir que possuirá recursos para custeá-las no momento oportuno, visto que se

<sup>1717</sup> RELATÓRIO DE ESTIMATIVAS PARA VALORES DE DESAPROPRIAÇÃO – TRAÇADO DIRETRIZ.VERSÃO: REL-ESTIMATIVAS DESAPROPRIAÇÃO-TRECHO DIRETRIZ-R1-1



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



trata de despesa certa perante os compromissos assumidos no âmbito de contrato de 30 anos de execução.

Destaca-se, ainda, que não executar as realocações de interferências na data prevista no cronograma poderá ensejar atraso nas obras. Embora o responsável por executar as realocações seja a Concessionária, a remuneração virá do Poder Concedente, sendo que no caso de não haver recursos para custeá-las, mesmo que se utilize recursos da conta contingência, poderá haver atrasos nas obras.

Importante ressaltar que a assunção de riscos relativa à realocação de interferências em um projeto como o do Rodoanel pode atingir montantes elevados:

*Os custos e os riscos de Remanejamento de Interferências são, em regra, relevantes nos orçamentos das grandes obras de infraestrutura. É difícil estabelecer uma regra de toque para estimar esses custos, pois ele varia a depender do tipo de infraestrutura a ser implantada e do local onde ela será implantada. Evidentemente, em áreas de alta densidade populacional, é provável que os custos de Remanejamento de Interferências sejam maiores que em outras áreas. E há, em alguns casos, situações extremas, em que o custo de Remanejamento de Interferência implica na reimplantação praticamente da íntegra da infraestrutura interferida<sup>18</sup>. (Grifos nossos)*

Não é que o contrato seja silente sobre a gestão da realocação de interferências, porém não consta um cadastro detalhado sobre a realocação de interferências, incluindo seus respectivos custos.

Poder-se-ia argumentar, contra a necessidade de se elaborar um cadastro de interferências para o rodoanel, que se trataria de um projeto *greenfield*, com traçado apenas referencial, podendo ainda sofrer alterações, o que não justificaria os custos relacionados à elaboração de estudos mais detalhados.

---

<sup>18</sup> RIBEIRO, Mauricio Portugal. RISCOS DE REMOÇÃO, REMANEJAMENTO E INSTALAÇÃO DE INTERFERÊNCIAS E ACIDENTES COM INTERFERÊNCIAS EM CONCESSÕES E PPPS. 2015. Disponível em: <https://www.portugalribeiro.com.br/riscos-de-remocao-remanejamento-e-instalacao-de-interferencias-e-acidentes-com-interferencias-em-concessoes-e-ppps/>. Acesso em: 12 ago. 2022.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



Todavia, **algumas práticas como a elaboração prévia de cadastro de interferências e a precificação dos serviços correspondentes pelo Poder Público permitiria maior dimensionamento do risco assumido pelo Estado e de seus impactos no erário.**

Pontua-se, no entanto, que **constam no contrato, nos termos da subcláusula 33.3.2, algumas providências para se evitar que as realocações acarretem custos imensuráveis ao Poder Concedente**, por meio, por exemplo, de padronização de sua precificação, que deverá se basear em relatórios mensais com o avanço físico atingido na realocação e sua precificação com base nas referências de custos do DER/MG e, quando inexistentes, em preços de revistas especializadas para as interferências existentes, respeitando, quando pertinente, a Resolução Conjunta SEINFRA/DER N.º 006 de 28 de junho de 2021. Tal prática se apresenta em aderência às práticas de orçamentação, para obras, tal como previsto na Cartilha CBIC/TCU (2014) e Decreto nº 7.983/2013, em que as tabelas instituídas por órgãos e entidades da esfera estadual podem-se considerar como “sistema específico instituído para o setor” e subsidiariamente, a adoção dos preços de publicações técnicas especializadas<sup>19</sup>.

O Programa de Exploração Rodoviária (PER) do Rodoanel estabelece, ainda, que as interferências estarão inclusas já na primeira fase de implantação da metodologia BIM, o que representa uma ferramenta de gestão de projeto que reduz os riscos de se aprovar equivocadamente projetos sem sua compatibilização:

*I - Primeira Fase: o BIM será utilizado no desenvolvimento de projetos de arquitetura e engenharia, referentes a construções novas, ampliações ou reabilitações, e abrangerá, no mínimo: a) a elaboração dos modelos de arquitetura e dos modelos de engenharia e disciplinas complementares que garantam a compatibilidade do modelo BIM;*

*b) a detecção de interferências físicas e funcionais entre as diversas disciplinas e a revisão dos modelos de arquitetura e engenharia, de modo a compatibilizá-los entre si;*

*c) a extração de quantitativos;*

*d) a geração de documentação gráfica, extraída dos modelos a que se refere esta fase; (Grifos nossos).*

---

<sup>19</sup> Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas/ Tribunal de Contas da União-Brasília: TCU, 2014, p. 44.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Esta ferramenta possibilita maior visualização da integração das disciplinas de projetos de engenharia, evitando que se faça realocações de interferências não necessárias à execução das obras ou de forma intempestiva, bem como permite uma melhor visualização do impacto de cada interferência no empreendimento. Ademais, no início das obras, previstas para ocorrerem em 2024, a implantação do BIM estará ainda mais avançada, já na segunda fase conforme o PER, levando a uma maior integração e compatibilização das disciplinas de projetos.

Além disso, do ponto de vista dos recursos necessários para custear eventuais realocações, constata-se que na sessão de abertura das propostas da PPP do Rodoanel de Minas Gerais, ocorrida em 12/08/22, houve oferta de deságio pelo licitante vencedor de 12,14%<sup>20</sup> sobre a contraprestação, desconto que incide sobre o aporte em igual percentual. Todo este deságio global, de cerca de 300 milhões de reais, será destinado à conta contingência, que já possuía cerca de 211 milhões de reais, passando, então, a um montante de cerca de 511 milhões de reais.

**Trata-se de um mecanismo de redução de riscos de inadimplemento do contrato por parte do Poder Concedente, inclusive sob a ótica da realocação de interferências.**

Esta gestão estará a cargo especificamente da Seinfra, órgão contratante, que possui discricionariedade administrativa na busca do bem público. Assim, embora não haja conhecimento sobre o valor que a realocação de utilidades poderá atingir no projeto, **existe conta contingência que poderá cobrir eventuais encargos do empreendimento**, nos quais se inclui as realocações.

É certo que a elaboração prévia de cadastro de interferências e a precificação dos serviços correspondentes pelo Poder Público permitiria maior dimensionamento do risco assumido e de seus impactos no erário público.

**Pondera-se, inclusive, que, caso o andamento do contrato reste prejudicado em função da incapacidade do Estado em assumir tal risco, ensejando a configuração**

---

<sup>20</sup> Vide: <https://www.abdib.org.br/2022/08/15/italianos-da-inc-vencem-concessao-do-rodoanel-metropolitano-de-belo-horizonte/>. Acesso em 17/08/2022.



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



**de dano ao erário, sua concretização é passível de responsabilização do gestor que der causa.**

No entanto, não há razões para obstar a prática de um ato administrativo que se destina a contratar uma PPP sem que haja evidências concretas de irregularidades.

Além disso, ressalva-se que uma análise mais aprofundada da assunção do risco de remuneração pelo Poder Concedente para a realocação de interferências está sendo realizada no bojo da ação fiscalizatória de *Acompanhamento da Parceria público-privada (PPP) do Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte*, de forma que ações necessárias à gestão de realocação de interferências serão propostas no âmbito do Acompanhamento.

Nessa linha de ideias, **não se vislumbra neste momento que a realocação de interferências apresente óbice ao processo licitatório e de contratação da PPP do Rodoanel, sobretudo diante da existência de conta de contingência para amortizar parte dos encargos previstos.**

### 3.9. DAS TRANSPOSIÇÕES

#### **Nova manifestação de Betim/CDH:**

Alega o Município que o Estado pretende realizar apenas 03 (três) transposições do Rodoanel sobre Betim. Aponta que mais de 90 vias públicas serão interrompidas pelo Rodoanel, sem previsão de transposição para estas vias.

Estima que, apenas em Betim, seriam necessárias mais 12 transposições, com custo médio de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) cada uma destas, alcançando um montante de 720 milhões de reais de gastos extraordinários (*sic.*) não previstos no Edital.

Aduz ainda que, de acordo com o item “Riscos de Obras e Serviços” da minuta de Contrato, tem-se a responsabilidade do Estado pelas novas transposições que não estiverem previstas originalmente no PER, em notório prejuízo social.

O município anexou junto à petição, peça n. 95 do SGAP, Laudo Técnico nº 04/2022 da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMMAD) de



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



Betim, referente a levantamentos dos impactos sociais, econômicos e ambientais, referente à obra prevista para a alça Oeste do Rodoanel. Neste laudo, destaca que no projeto do Rodoanel apresentado pelo Estado, estão previstas 6 transposições, no importe de 60 milhões cada uma.

Outrossim, necessária a imediata tomada de providências por esta Corte, tendo em vista a ocorrência do leilão em 12 de agosto de 2022.

**Análise:**

No relatório técnico anterior, peça nº 86 do SGAP, fez-se análise sobre a alegada segregação do espaço municipal causada pelo Rodoanel, abordando especificamente passarelas e transposições viárias. Apresenta-se a seguir trecho da referida análise:

*No tocante à alegação sobre a divisão do município de Betim, destaca-se que os detalhamentos das passarelas e ligações entre bairros estão discriminados no Anexo I, do Relatório Traçado diretriz (peça nº 69 do SGAP). Referido relatório destaca que são previstas 20 passarelas no orçamento, para o trecho Oeste. Segue informando que a localização das passarelas será definida no período do detalhamento executivo, em função do tipo de ocupação do entorno do projeto e em locais urbanizados. Pontua que quatro dentre as vinte, já é possível observar a respectiva localização no estudo funcional do Trecho Oeste, conforme Figura 04 do relatório, sendo que as demais serão locadas em estudos futuros.*

*Em Resposta aos pedidos de Esclarecimentos, publicado em 29/07/22 na página oficial da Concorrência Internacional<sup>21</sup>, a Seinfra respondeu aos questionamentos de Betim e Contagem e quanto a esse quesito, no esclarecimento n. 2, complementa ainda que “novas transposições estão previstas contratualmente em várias cláusulas contratuais: 31.1, inciso XVII; 13.4; anexo 3 – PER. Neste caso [responsabilidade em custear novas transposições], é do Estado, e há os mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro estão previstos contratualmente”.*

*A seguir transcreve-se a cláusula 31.1, inciso XVII do Contrato, que trata da assunção de riscos pelo poder concedente, especificamente quanto aos riscos de obras e serviços:*

*“Implantação de novas transposições, não previstas originalmente no PER, tais como, mas não se limitando, passagens de pedestres, acesso a bairros e outros dispositivos, nas áreas urbanas do SISTEMA RODOVIÁRIO.” (g.n.)*

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/page/2459-concorrenciainternacional-n-001-2022-rodoanel>>



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



*Já a cláusula 13.4, trata da incorporação de novos investimentos no contrato, a cumprir certos requisitos que vão das alíneas (i) ao (viii).*

*Das alegações trazidas, entende-se que a afirmativa de que a localização das passarelas será realizada quando do detalhamento executivo é plausível, pois as análises que definem a localização exata de um dispositivo tal como passarela de pedestres necessitam de estudos aprofundados que levem em consideração o fluxo de pedestres entre os bairros, a proximidade com equipamentos públicos, dentre outros aspectos a serem levantados. Em complementação, o Representado trouxe os dispositivos contratuais que permitem a inclusão de novas transposições no caso de àquelas originalmente já previstas se mostrarem insuficientes.*

*Portanto, tem-se que foram previstas vinte passarelas (para todo trecho Oeste) e treze ligações entre bairros nas regiões que perpassam os municípios de Betim e Contagem, tendo-se que a localização exata das outras 16 passarelas será definida em estudos futuros (pág. 42, peça nº 80 do SGAP); e que o contrato dispõe de mecanismos que permitem que sejam acrescentadas outras transposições caso as estimativas se mostrem insuficientes. Logo, verifica-se que a modelagem previu dispositivos de modo a manter a mobilidade e acessibilidade na região, mas que a suficiência quanto aos quantitativos só poderá ser verificada quando dos estudos à nível executivo.*

*Diante de todo exposto, conclui-se pela improcedência das alegações apresentadas pelo município de Betim no Ofício nº 274/2022/PGM.*

Especificamente quanto ao município de Betim, o Relatório Traçado Diretriz (peça nº 69 do SGAP), em seu anexo I, destaca a previsão de treze ligações, sendo 06 (seis) destas localizadas no município. Adiante o Relatório detalha os tipos de ligações previstas, todas inseridas na Alça Oeste, conforme tabela-resumo a seguir:

<b>Ligação (número)</b>	<b>Tipo / localização</b>
Ligação (L1)	Passagem inferior- EST 3
Ligação (L2)	Trincheira – EST. 18
Ligação (L3)	Passagem inferior – EST. 31 a EST 52+00
Ligação (L4)	Passagem Superior EST. 117+00 a EST. 141,09
Ligação (L5)	Passagem Superior 117 EST 117+00 a EST. 141,09 (viaduto sobre a via expressa Betim/R. Beirute/ R. Pedro Leopoldo)
Ligação (L6)	Passagem inferior – EST. 199+15,99



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



O município alega que seriam necessárias mais 12 (doze) transposições para além daquelas seis já previstas no projeto funcional, mas não há qualquer informação complementar, mapas, figuras, indicações que embasem a afirmativa. Além disso, tendo em vista que o traçado diretriz pode sofrer alterações, no momento atual não se tem o projeto definitivo do traçado do Rodoanel, mas apenas sua estimativa, de forma que não é possível saber com exatidão a quantidade necessária de transposições no município de Betim.

Conforme explicitado no relatório técnico citado, há mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro para a inclusão de novos dispositivos de engenharia, caso se verifique sua necessidade.

Ademais, o contrato possui conta de contingência que, após a abertura de propostas, possui valor com mais de 500 milhões de reais que poderá ser utilizada para pagar parte dos eventuais reequilíbrios econômico-financeiros que se mostrem necessários. **Trata-se de gestão de riscos a cargo especificamente da Seinfra, órgão contratante,** que possui discricionariedade administrativa na busca do bem público.

Portanto, entende-se pela **improcedência** do apontamento em epígrafe, sem prejuízos de sua posterior inclusão no âmbito do acompanhamento da execução contratual do Rodoanel pelo Tribunal de Contas, caso se revele necessário.

### **3.10. DO MECANISMO DE COMPARTILHAMENTO DO RISCO DE RECEITA TARIFÁRIA**

### **3.11. DO COMPROMISSO DE 30 ANOS - ANEXO 9 DO PER - MECANISMO DE COMPARTILHAMENTO DO RISCO DE RECEITA E EVASÃO**

Considerando que tanto o item 3.10 quanto o 3.11 da petição do representante possuem uma intrínseca relação, versando sobre aspectos relacionados ao Mecanismo de Compartilhamento do Risco de Receita Tarifária e Evasão (MCR), ambos serão analisados em conjunto.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



**Nova manifestação de Betim/CDH:**

No item 3.10, o representante alega que o Estado de Minas Gerais assume os riscos de receita tarifária e evasão dos pedágios sem mensurá-los, o que poderia provocar impactos financeiros ao erário. Já no item 3.11, ainda com relação aos riscos de receita tarifária e evasão assumidos conforme descrito no Anexo 9 – Mecanismos de Compartilhamento do Risco de Receita Tarifária e Evasão, alega que o Estado de Minas Gerais, com isso, assume o compromisso de pagamentos dos lucros da concessão, gerando passivos para o Estado de Minas Gerais por 30 anos sem a devida previsão de fonte de custeio ou dinheiro em caixa.

Com isso, em ambos os citados itens, a representante pede imediata tomada de providências deste Tribunal para determinar tanto a juntada de documentação comprobatória dos valores apurados para cobrir os riscos contratuais quanto a comprovação da existência de dotação orçamentária.

**Análise:**

Para uma melhor compreensão daquilo que é pertinente às alegações do representante a respeito do Mecanismo de Compartilhamento do Risco de Receita Tarifária e Evasão (MCR), é preciso entender como se constitui a receita tarifária da concessão e quais são os riscos a que ela se sujeita. Para tanto, se faz necessária uma análise sistemática da planilha do EVTEA, do Estudo de Tráfego e Projeções de Demanda e de alguns documentos e esclarecimentos apresentados pela Seinfra no bojo da representação nº 1.114.634, em especial dos seguintes anexos<sup>22</sup>:

- Anexo 4 - Contrato de Nomeação do Agente *Trustee*;
- Anexo 7 - Sistema Tarifário;
- Anexo 8 - Mecanismo de Recomposição de Receitas;

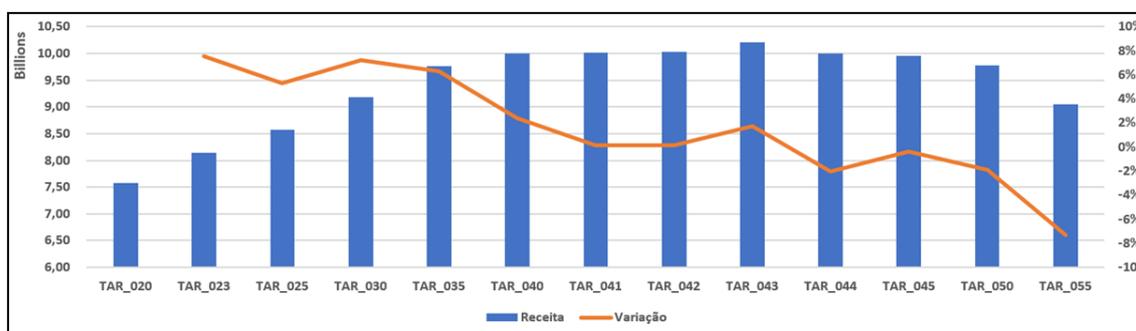
---

<sup>22</sup> <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/page/2459-concorrencia-internacional-n-001-2022-rodoanel>

- Anexo 9 - Mecanismo de Compartilhamento do Risco de Receita Tarifária e Evasão.

Consta no Estudo de Tráfego e Projeções de Demanda que foram analisados alguns cenários e no anexo da definição da tarifa consta que foram realizadas projeções, relacionando diferentes tarifas ao potencial de geração de receita, produzindo os seguintes resultados apresentados no gráfico abaixo:

**Figura 2 - Tarifa Ótima**



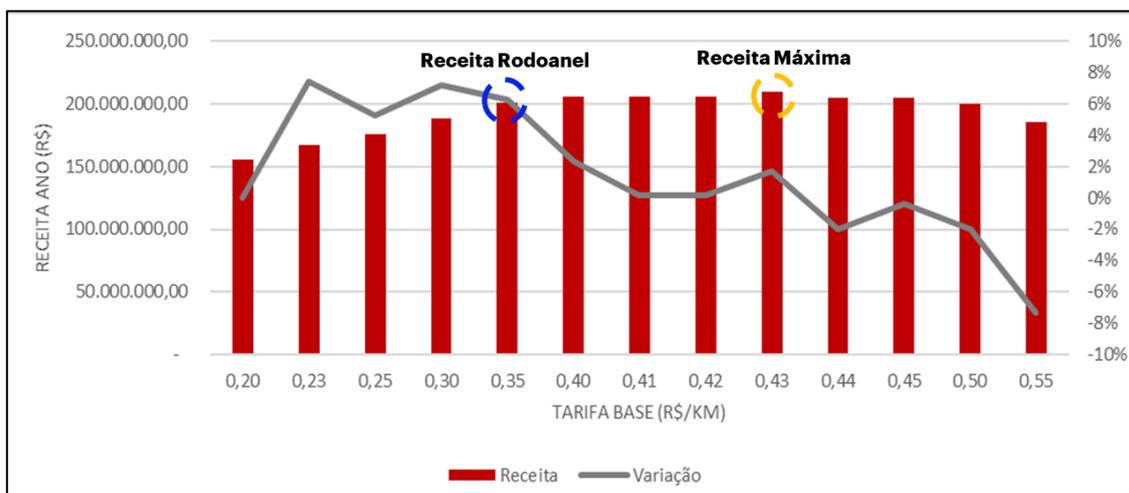
**Fonte:** Anexo Definição da Tarifa e Sistema de Pedagiamento

Observa-se que a variação da tarifa não apresenta uma correlação direta com a variação da receita, ou seja, um aumento na tarifa não significa que haverá um aumento proporcional na receita, sugerindo que a demanda é elástica em relação aos preços para algumas categorias de usuários, tendo como consequência que existe um patamar de tarifa que maximiza a receita.

As simulações indicaram que a tarifa cheia por segmento que maximiza o retorno do ativo seria de R\$ 0,43/km. Todavia, o estudo pontuou que esse valor seria impraticável quando comparado com as demais concessões rodoviárias de porte semelhante do país, comprometendo o princípio da modicidade tarifária.

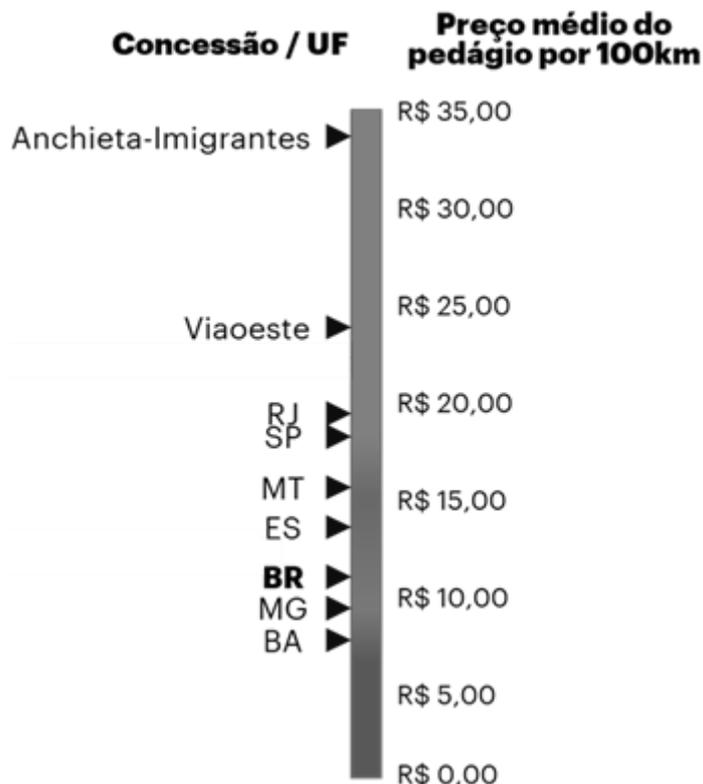
Por esse motivo, buscou-se selecionar a menor tarifa por quilometro que apresentaria a menor variação em relação ao incremento marginal na receita potencial, resultando na tarifa de R\$ 0,35/km conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**Figura 3 - Tarifa Rodoanel da RMBH**



**Fonte:** Anexo Definição da Tarifa e Sistema de Pedagiamento

Com isso, a tarifa base para o Rodoanel acabou sendo fixada em R\$ 0,35/km. O anexo do Estudo de Tráfego e Projeções de Demanda ainda menciona que quando se compara este valor de tarifa com aquelas praticadas em outras concessões, observa-se que ele se situa no quartil superior, o que, por se tratar de um projeto *greenfield* que incorpora novas tecnologias, seria algo razoável.



Ademais, vale salientar que serão oferecidos descontos para usuários:

- com TAG (8%),
- frequentes (escalonados até 10%) e
- de longa distância, isto é: aqueles com TAG que usarem todo o trecho (12%).

Partindo da tarifa básica ( $TQ_t$ ) e considerando os 69,77 km ( $TRU$ ) dos trechos Norte e Oeste, tem-se a incidência dos multiplicadores por categoria de veículo/usuário e fatores de desconto (TAG), dado por:  $TP_t = TQ_t \times TRU \times Multiplicador$ , o que resulta nas seguintes tarifas unitárias ( $TP_t$ ) e total por trecho ( $TRU_{TOTAL}$ ) conforme demonstrado na tabela abaixo:



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
**Superintendência de Controle Externo**  
**Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais**  
**Grupo de Acompanhamento do Rodoanel**



TABELA DE CATEGORIA DE USUÁRIO							TP <sub>1</sub>	TRU <sub>TOTAL</sub>
Categoria	Classe de Veículos	Nº de Eixos	Rodagem	Método de pagamento	Multiplicador da Tarifa			
1-A	AUTOMÓVEL, CAMINHONETA, TRICICLO E FURGÃO	2	Simple	Outros	1,00	R\$ 0,35	R\$ 24,42	
1-B	AUTOMÓVEL, CAMINHONETA, TRICICLO E FURGÃO	2	Simple	TAG	0,92	R\$ 0,32	R\$ 22,47	
2-A	CAMINHÃO LEVE, MICRO ÔNIBUS, ÔNIBUS, CAMINHÃO TRATOR E FURGÃO	2	Dupla	Outros	2,00	R\$ 0,70	R\$ 48,84	
2-B	CAMINHÃO LEVE, MICRO ÔNIBUS, ÔNIBUS, CAMINHÃO TRATOR E FURGÃO	2	Dupla	TAG	1,84	R\$ 0,64	R\$ 44,93	
3-A	CAMINHÃO TRATOR, CAMINHÃO TRATOR COM SEMI REBOQUE E ÔNIBUS	3	Dupla	Outros	3,00	R\$ 1,05	R\$ 73,26	
3-B	CAMINHÃO TRATOR, CAMINHÃO TRATOR COM SEMI REBOQUE E ÔNIBUS	3	Dupla	TAG	2,76	R\$ 0,97	R\$ 67,40	
4-A	CAMINHÃO COM REBOQUE, CAMINHÃO TRATOR COM SEMI REBOQUE	4	Dupla	Outros	4,00	R\$ 1,40	R\$ 97,68	
4-B	CAMINHÃO COM REBOQUE, CAMINHÃO TRATOR COM SEMI REBOQUE	4	Dupla	TAG	3,68	R\$ 1,29	R\$ 89,86	
5-A	CAMINHÃO COM REBOQUE, CAMINHÃO TRATOR COM SEMI REBOQUE	5	Simple	Outros	5,00	R\$ 1,75	R\$ 122,10	
5-B	CAMINHÃO COM REBOQUE, CAMINHÃO TRATOR COM SEMI REBOQUE	5	Simple	TAG	4,60	R\$ 1,61	R\$ 112,33	
6-A	CAMINHÃO COM REBOQUE, CAMINHÃO TRATOR COM SEMI REBOQUE	6	Dupla	Outros	6,00	R\$ 2,10	R\$ 146,52	
6-B	CAMINHÃO COM REBOQUE, CAMINHÃO TRATOR COM SEMI REBOQUE	6	Dupla	TAG	5,52	R\$ 1,93	R\$ 134,80	
7-A	AUTOMÓVEL OU CAMINHONETE COM SEMI REBOQUE	3	Simple	Outros	1,50	R\$ 0,53	R\$ 36,63	
7-B	AUTOMÓVEL OU CAMINHONETE COM SEMI REBOQUE	3	Simple	TAG	1,38	R\$ 0,48	R\$ 33,70	
8-A	AUTOMÓVEL OU CAMINHONETE COM REBOQUE	4	Simple	Outros	2,00	R\$ 0,70	R\$ 48,84	
8-B	AUTOMÓVEL OU CAMINHONETE COM REBOQUE	4	Simple	TAG	1,84	R\$ 0,64	R\$ 44,93	
9-A	MOTOCICLETA, MOTONETA E BICICLETA A MOTOR	2	Simple	Outros	0,50	R\$ 0,18	R\$ 12,21	
9-B	MOTOCICLETA, MOTONETA E BICICLETA A MOTOR	2	Simple	TAG	0,46	R\$ 0,16	R\$ 11,23	
10	VEÍCULOS OFICIAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, FORÇAS ARMADAS E POLÍCIA MILITAR – ISENTOS	-	-	-	0,00	R\$ -	R\$ -	

Além da tabela dos multiplicadores, vale considerar que, para os usuários com TAG, também há incidência dos descontos por número de viagens, dado por  $TARIFA\ QUILOMÉTRICA_{TAG} = TQt \times (1 - TP_{v(i-j)\%})$ , onde  $i$  e  $j$  representam o número de viagens no mesmo mês e sentido do trecho e % o percentual de desconto e de longa distância, isto é, aqueles que atravessam todo o trecho, resultando nas diferentes tarifas apresentadas na tabela abaixo:

DESCONTOS								
Categoria	ULD	TP <sub>v(0-5) 0%</sub>	TP <sub>v(6-10) 2%</sub>	TP <sub>v(11-15) 3%</sub>	TP <sub>v(16-20) 5%</sub>	TP <sub>v(21-25) 6%</sub>	TP <sub>v(26-29) 7%</sub>	TP <sub>v(≥30) 10%</sub>
1-A								
1-B	R\$ 19,77	R\$ 0,32	R\$ 0,32	R\$ 0,31	R\$ 0,31	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,29
2-A								
2-B	R\$ 39,54	R\$ 0,64	R\$ 0,63	R\$ 0,62	R\$ 0,61	R\$ 0,61	R\$ 0,60	R\$ 0,58
3-A								
3-B	R\$ 59,31	R\$ 0,97	R\$ 0,95	R\$ 0,94	R\$ 0,92	R\$ 0,91	R\$ 0,90	R\$ 0,87
4-A								
4-B	R\$ 79,08	R\$ 1,29	R\$ 1,26	R\$ 1,25	R\$ 1,22	R\$ 1,21	R\$ 1,20	R\$ 1,16
5-A								
5-B	R\$ 98,85	R\$ 1,61	R\$ 1,58	R\$ 1,56	R\$ 1,53	R\$ 1,51	R\$ 1,50	R\$ 1,45
6-A								
6-B	R\$ 118,62	R\$ 1,93	R\$ 1,89	R\$ 1,87	R\$ 1,84	R\$ 1,82	R\$ 1,80	R\$ 1,74
7-A								
7-B	R\$ 29,66	R\$ 0,48	R\$ 0,47	R\$ 0,47	R\$ 0,46	R\$ 0,45	R\$ 0,45	R\$ 0,43
8-A								
8-B	R\$ 39,54	R\$ 0,64	R\$ 0,63	R\$ 0,62	R\$ 0,61	R\$ 0,61	R\$ 0,60	R\$ 0,58
9-A								
9-B	R\$ 9,89	R\$ 0,16	R\$ 0,16	R\$ 0,16	R\$ 0,15	R\$ 0,15	R\$ 0,15	R\$ 0,14
10								

Com base na modelagem econômico-financeira do projeto, percebe-se que, apesar do Rodoanel da RMBH possuir apenas uma tarifa base, na prática, de acordo com a categoria, forma de pagamento e perfil do usuário, há inúmeras tarifas vigentes.

Essas tarifas, quando combinadas com o Estudo de Tráfego e Projeções de Demanda, devem ser o ponto de partida para análises do MCR, destacando-se, ainda, que a tarifa

quilométrica base será reajustada anualmente<sup>23</sup>, conforme diretrizes apresentadas na Minuta do Contrato e nos anexos do edital.

Tal sistemática, habilitada pelo uso do sistema de pedagiamento do tipo *free flow*, tem o condão de aumentar a isonomia e justiça tarifária. Sobre isso, Freitas e Randerson (2021)<sup>24</sup> destacam que

*(...) não se pode olvidar a incidência da isonomia material nos serviços públicos. Tratar, igualmente, desiguais é uma conduta antijurídica.*

<sup>23</sup> Nos termos da cláusula vigésima quarta da Minuta do Contrato:

**CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA – REAJUSTE DA TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO**

24.1. A TARIFA DE PEDÁGIO será recalculada anualmente, considerando o reajuste pela aplicação da variação do IPCA/IBGE no período, conforme regramento estabelecido no ANEXO 7 do CONTRATO.

No Capítulo V do Anexo 7 consta o seguinte

5.1. A cobrança da Tarifa de Pedágio terá início após a conclusão das OBRAS DE IMPLANTAÇÃO do RODOANEL METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE, nas condições detalhadas no CONTRATO, no PER e no presente ANEXO.

5.2. A TARIFA QUILOMÉTRICA será reajustada anualmente, tendo como referência a data base de junho de 2021, considerando:

(i) A correção monetária decorrente da aplicação da variação do IPCA/IBGE.

(ii) A aplicação do Mecanismo de Recomposição de Receitas previsto no Anexo 8 do CONTRATO, quando aplicável.

(iii) A aplicação dos INDICADORES DE DESEMPENHO previstos no Anexo 6 do CONTRATO.

(iv) A recomposição da equação econômico-financeira do CONTRATO, decorrente da conclusão de processos de REVISÕES ORDINÁRIAS e EXTRAORDINÁRIAS do CONTRATO, quando aplicável.

(iii) A aplicação dos INDICADORES DE DESEMPENHO previstos no Anexo 6 do CONTRATO.

(iv) A recomposição da equação econômico-financeira do CONTRATO, decorrente da conclusão de processos de REVISÕES ORDINÁRIAS e EXTRAORDINÁRIAS do CONTRATO, quando aplicável.

5.2.1. A Tarifa de Pedágio, em cada pista automática, será reajustada anualmente, devendo ser calculada, pela seguinte fórmula:

Fórmula 4

$$TQ_t = (TQ_{jun2021}) \times \left( \frac{IPCA_{t-1}}{TQ_{jun2021}} \right) + TQ_{jun2021} \times \left( \left( \frac{IPCA_t}{IPCA_{t-1}} - 1 \right) \times K \right) - FCM + MMR$$

Onde,

$TQ_t$  = é a TARIFA QUILOMÉTRICA a ser cobrada de cada categoria no ano  $t$

$TQ_{t-1}$  = é a TARIFA QUILOMÉTRICA cobrada de cada categoria no ano  $t-1$

$TQ_{jun/2021}$  = é a tarifa quilométrica base em junho de 2021, conforme 4.1

$IPCA_{t-1}$  = significa o número-índice do IPCA do: (i) segundo mês anterior à um ano da data de assinatura do CONTRATO, para o primeiro reajuste, e, (ii) segundo mês anterior à um ano da data de reajuste no ano contratual  $t$ , para o segundo e demais reajustes

$IPCA_{jun/2021}$  = significa o número-índice do IPCA referente a junho de 2021

$IPCA_t$  = significa o número-índice do IPCA do: (i) segundo mês anterior à data de assinatura do CONTRATO, para o primeiro reajuste, e, (ii) segundo mês anterior à data de reajuste no ano contratual  $t$ , para o segundo e demais reajustes

$K$  = é o fator multiplicador de desconto tarifário decorrente da aplicação dos INDICADORES DE DESEMPENHO previstos no Anexo 6 do CONTRATO

$FCM$  = é o montante de acréscimo ou redução tarifária decorrente da recomposição da equação econômico-financeira do CONTRATO, em função da conclusão de processos de REVISÕES ORDINÁRIAS e EXTRAORDINÁRIAS do CONTRATO. Para fins de cálculo desta fórmula, o  $FCM$  é dado em reais por quilômetro (R\$/Km), incluindo as respectivas correções monetárias passadas.

<sup>24</sup> FREITAS, Rafael Vêras de; RANDERSON, Rafael. Assimetria de informações, justiça tarifária e a implementação de sistemas de livre passagem (*free flow*) nas concessões de rodovias. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/32307>. Acesso em: 17 ago. 2022.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



*Não é por outra razão que o art. 13 da Lei n° 8.987/1995 dispõe que “As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários”. [...] é de se destacar a previsão do § 3º, do art. 1º, do novel diploma [Lei n° 14.157 de 01 de junho de 2021] de acordo com o qual será possível implementar sistemas de livre passagem (free flow), em contratos de concessão de rodovias em vigor. Esse dispositivo veicula o importante tema da repartição dos riscos econômico-financeiros do advento de novas tecnologias, em contratos de concessão. Em tais situações, não se poderia defender o entendimento segundo o qual o dever de “atualidade” dos serviços públicos lastrearia uma “obrigação de investimento”, genérica e ilimitada, para os concessionários de rodovias descolada do equilíbrio econômico-financeiro de seus contratos. A uma, na medida em que a natureza relacional dos pactos concessórios seria antípoda a tal ilação. A duas, porquanto, a despeito de o risco de demanda ter sido alocado ao concessionário, isso não importa dizer que as posturas comissivas do poder público sobre as suas variações devem ser integralmente por ele suportadas. Deve-se, pois, diferenciar os regimes de equilíbrio econômico-financeiro entre as modelagens nos quais essa obrigação já estava provisionada, pelo concessionário, daquelas em que a implementação de tal sistemática importará numa alteração unilateral dos contratos, as quais impõe o seu reequilíbrio, nos termos do art. 9º, §4º, da Lei n°8.987/1995.*

*Em resumo, a justiça tarifária é um conceito em evolução nas modelagens concessórias. Mas a regulamentação deverá equilibrar, de um lado, a necessidade de atualização dos serviços públicos, e, de outro, a estabilidade e a garantia ao equilíbrio econômico-financeiro, que são característicos dos contratos de concessão.*

Portanto, o Rodoanel da RMBH, ao adotar essa sistemática de pedagogamento, a qual “se apresenta como uma ferramenta, dentre outras disponíveis no arsenal contratual-regulatório, que visa a alcançar uma política tarifária mais justa e transparente aos usuários, por meio da modernização de contratos de concessão” (FREITAS; RANDERSON, 2021)<sup>25</sup>, permite a prática de discriminação de preços. Tal diferenciação, como definido por Pindyck & Rubinfeld (2013, p. 394-395)<sup>26</sup>, permite estabelecer preços diferentes para clientes distintos, destacando que – em situações em que há um alto grau de poder de monopólio<sup>27</sup>, como é o caso dos serviços públicos organizados sob a forma

<sup>25</sup> FREITAS; RANDERSON, *op. cit.*

<sup>26</sup> PINDYCK, Robert; RUBINFELD, Daniel. Microeconomia. 8. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

<sup>27</sup> Infraestruturas de rede são típicos monopólios naturais. Quando uma empresa (monopólio) ou algumas empresas (oligopólio ou cartel) tem poder de mercado para aumentar o preço de forma lucrativa acima do nível competitivo, então o mercado não é competitivo ou eficiente de Pareto. Um monopolista cobra mais e produz menos do que uma indústria competitiva. Como resultado, o preço que cobra excede o valor marginal custos de oportunidade de produção, e os consumidores exigem menos do produto do que é eficiente. Do ponto de vista econômico, o monopólio e as externalidades suscitam o controle pelas



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



de infraestruturas de rede, tal como acontece nas concessões rodoviárias – essa técnica pode ser capaz de ampliar o bem-estar tanto dos consumidores como dos produtores, aumentando a eficiência econômica do serviço.

Como se trata de um projeto *greenfield* e que adota uma sistemática de pedagiamento inovadora, não há disponibilidade de dados e séries históricas de tráfego, sendo possível apenas estimar a demanda por meio de um Modelo de Simulação. Consta no Estudo de Tráfego e Projeção de Demanda que os procedimentos de modelagem da rede e de alocação do tráfego foram elaborados usando o *software* TransCAD, isto é, uma ferramenta computacional para planejamento, gerenciamento e análise de redes e sistemas de transporte acoplado a um Sistema de Informações Geográficas (SIG) que usa modelos estatísticos e matemáticos para simulação e análise da demanda.

Desse modo, por se tratar de um modelo estatístico e matemático utilizado para fazer inferências, eventuais desvios do tráfego real em relação às estimativas é algo bastante provável. Tendo em vista essa condição fática, o contrato previu meios para correção de eventuais desvios em relação às projeções, sendo o MCR apenas um deles.

Esse mecanismo de compartilhamento de risco tem como objetivo lidar com a incerteza, já que a receita não pode ser mensurada de forma determinística, mas tão somente estimada por meio de modelos estatísticos e matemáticos. Este mecanismo está previsto na cláusula trigésima segunda da Minuta do Contrato, que assim dispõe:

***CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEGUNDA - COMPARTILHAMENTO DO RISCO DE RECEITA TARIFÁRIA E DE EVASÃO***

***32.1. O mecanismo de compartilhamento do risco de variação de RECEITA TARIFÁRIA previsto no presente CONTRATO consiste:***

---

autoridades públicas para assegurar que o monopólio privado não abuse de sua posição dominante. Os custos sociais do monopólio são os excedentes perdidos dos consumidores (a diferença entre a disposição a pagar e os custos marginais) sobre o produto não produzido pela ação do monopolista de criando uma escassez artificial. (...) Por outro lado, é possível que uma empresa (um monopólio natural) existir devido aos altos custos de infraestrutura necessários para construir, digamos, um gasoduto ou rede de distribuição de eletricidade, ou as empresas podem adquirir poder de mercado porque geram mais inovação (Schumpeter, 1947; Baumol, 2002). (VELJANOVSKI, 2010, tradução livre). VELJANOVSKI, Cento. *Economic Approaches to Regulation*. In: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *The Oxford Handbook of Regulation*. 2010. Disponível em: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0002. Acesso em: 17 ago. 2022.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



32.1.1. No pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO, conforme PROPOSTA da CONCESSIONÁRIA, durante os três primeiros anos de OPERAÇÃO de cada alça do RODOANEL DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE, conforme regras previstas na cláusula 21ª do CONTRATO;

32.1.2. Na aplicação do procedimento previsto no ANEXO 9 do CONTRATO, com o objetivo de garantir a mitigação de riscos da CONCESSIONÁRIA em caso de variação da RECEITA BRUTA TARIFÁRIA.

32.2. O mecanismo de compartilhamento do risco de EVASÃO, detalhado no ANEXO 9, consiste no REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO em favor da CONCESSIONÁRIA, em função da caracterização de eventos de EVASÃO que superem 10% (dez por cento) das previsões de EVASÃO constantes do EVTE.

32.2.1. Eventuais falhas em equipamentos de cobrança ou monitoramento de veículos (não capturada) e/ou outros erros atribuíveis à Concessionária não devem ser considerados como evasão para fins de reequilíbrio econômico-financeiro.

32.3. Os valores tarifários decorrentes da EVASÃO que forem recuperados administrativamente pela Concessionária comporão sua receita tarifária bruta até o limite do risco por ela assumido.

32.4. Os valores que ultrapassarem o risco assumido pela Concessionária e que vierem a ser por ela recuperados administrativamente serão revertidos para a CONTA CONTINGÊNCIA.

32.5. A aplicação do mecanismo de compartilhamento do risco de RECEITA TARIFÁRIA e de EVASÃO previsto nas subcláusulas 32.1.2 e 32.2, será realizada por meio de processos de REVISÃO EXTRAORDINÁRIA especificamente instaurados para tal finalidade, conforme ANEXO 9.

O Anexo 9 do Edital, por sua vez, apresenta as principais variáveis utilizadas para calcular este compartilhamento considerando as seguintes definições:

*Receita Tarifária Devida = Receita Bruta Tarifária arrecadável com base na demanda efetivamente observada da rodovia, incluindo os valores decorrentes do tráfego de veículos que não pagaram a respectiva tarifa. A receita arrecadável relacionada a eventuais falhas em equipamentos de cobrança ou monitoramento de veículos (não capturada) não deve ser considerada como receita devida, constituindo esses exemplos como risco da concessionária.*

*Receita Tarifária Realizada = Receita Bruta Tarifária efetivamente recebida pela concessionária, incluindo valores recebidos com a recuperação administrativa de valores decorrentes da evasão, no período de aferição e até o limite do risco assumido pela Concessionária.*



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



*Receita Tarifária Prevista = Receita Bruta Tarifária da linha de base referencial inicial estabelecida conforme CONTRATO e mecanismos do ANEXO 9.*

*Receita Tarifária Prevista Revisada = Receita Bruta Tarifária redefinida a partir da revisão da linha de base de Receita Bruta Tarifária Prevista, conforme regramento do item 3 do ANEXO 9. A revisão acontecerá, conforme mecanismo proposto no item 3, caso haja variações persistentes de mesma polaridade incidentes nas bandas reequilibráveis.*

*Evasão = inadimplemento ou inviabilidade de qualificar o evento de cobrança de pedágio, quer por ausência de elementos (como placa ilegível), quer por erros cadastrais (impossibilidade de identificar o proprietário do veículo), ressalvados os casos decorrentes de falhas de equipamentos e/ou outros imputáveis à Concessionária. Há o compartilhamento do risco em favor da Concessionária caso os eventos de evasão ultrapassem a previsão de 10% da EVASÃO.*

Com o início da operação de cada alça do Rodoanel da RMBH, dar-se-á início à Fase 1 deste MCR, ou seja, durante os três primeiros anos subsequentes ao início da operação de cada alça será realizado um monitoramento do tráfego real para fins de acompanhamento da evolução do tráfego e dos parâmetros da **Receita Bruta Tarifária Devida** (eixos equivalentes, distâncias percorridas, política tarifária aplicada, entre outros), bem como do percentual de evasão.

O objetivo nessa fase é identificar, propor e implementar ações para que o sistema rodoviário em operação atinja minimamente os parâmetros de demanda e receita projetados no Estudo de Tráfego e Projeções de Demanda e utilizados no EVTEA. Essa Fase 1 é importante para permitir o aprendizado e a correção de eventuais desvios operacionais.

Já na Fase 2, ou seja, de operação continuada, será anualmente verificada a variação entre a **Receita Tarifária Devida** no exercício frente à **Receita Tarifária Prevista**, à qual se aplicam os critérios descritos na tabela abaixo para as variações observadas:

**Figura 4 - Bandas de Variação de Demanda**

<b>BANDAS DE VARIAÇÃO:</b> Receita Bruta Tarifária Devida no exercício dividida pela Receita Bruta Tarifária Prevista na linha de base vigente para o exercício	<b>MONTANTE REEQUILIBRÁVEL EM FAVOR DO PODER CONCEDENTE (REGIME PROGRESSIVO)</b>	<b>MONTANTE REEQUILIBRÁVEL EM FAVOR DA CONCESSIONÁRIA (REGIME PROGRESSIVO)</b>
<b>Variações a maior (positivas)</b>		
Maior que 125%	90% do valor apurado na banda	0% do valor apurado na banda
Menor ou igual a 125% e maior que 120%	70% do valor apurado na banda	
Menor ou igual a 120% e maior que 115%	50% do valor apurado na banda	
Menor ou igual a 115% e maior que 110%	30% do valor apurado na banda	
Menor ou igual a 110%	0% do valor apurado na banda	
<b>Variações a menor (negativas)</b>		
Maior ou igual a 90%	0% do valor apurado na banda	0% do valor apurado na banda
Maior ou igual a 85% e menor que 90%		30% do valor apurado na banda
Maior ou igual a 80% e menor que 85%		50% do valor apurado na banda
Maior ou igual a 75% e menor que 80%		70% do valor apurado na banda
Menor que 75%		90% do valor apurado na banda

**Fonte:** Anexo 9, p. 7

O mecanismo proposto para o Rodoanel da RMBH é equiparável ao de Receita Mínima Garantida (RMG) apresentado no Estudo Internacional de Contratos de Concessão Rodoviária feito pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)<sup>28</sup>, sendo uma das soluções adotadas pelo governo chileno para melhorar a atração dos investimentos e o financiamento de concessões. Neste estudo, a ANTT aponta que:

*(...) instrumento importante para atrair investidores e facilitar a estruturação do financiamento do projeto foi a Receita Mínima Garantida - RMG (Ingreso Mínimo Garantizado – IMG), a partir das licitações feitas em 1995 (MOP, 2016, p. 80).*

*O mecanismo de financiamento considera uma faixa de variação para a receita estimada do projeto. Quando a receita anual real da concessionária é menor que o estabelecido no contrato de concessão, ou seja, menor que o RMG, o Estado paga a diferença, assegurando*

<sup>28</sup> Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Estudo Internacional de Contratos de Concessão Rodoviária. Disponível em:  
<https://portal.antt.gov.br/documents/363688/389038/Estudo+Internacional+de+Contratos+de+Concess%C3%A3o+de+Rodovias.pdf/7756481f-e494-1761-916d-48dc37428514?t=1592175951190>



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



*uma receita mínima. Por outro lado, caso as receitas ultrapassem o limite superior da variação da receita estimada de projeto, a concessionária compartilha essas receitas com o Estado.*

*Também foi considerado o pagamento de subsídio para tornar atrativos ao setor privado aqueles projetos que apresentavam baixo nível de receitas estimadas. Destaca-se que esse tipo de benefício também foi considerado como variável da licitação (MPO, 2016, p. 82). (Destacues acrescidos).*

O MCR proposto neste edital se baseia em uma receita referencial denominada linha de base, ou seja, nos valores – a preços iniciais da data base do EVTEA – da **Receita Bruta Tarifária Prevista** e informada tanto neste EVTEA quanto no Anexo 9.

Como a **Receita Bruta Tarifária Devida** é uma variável aleatória estocástica, ela não é passível de mensuração prévia de forma precisa e determinística, sendo apenas possível estimá-la probabilisticamente a partir de modelos estatísticos e matemáticos. Foi exatamente para contornar essa limitação de ordem prática na estruturação do projeto, que o contrato adotou um modelo de governança para lidar com os desdobramentos futuros do projeto, contando, inclusive, com mecanismos mitigadores de eventuais desequilíbrios na equação econômico-financeira do contrato.

Por isso, os encargos provenientes do MCR serão pagos, preferencialmente, por meio de reembolsos, previstos no Anexo 4 e observados os limites de contingência da **Conta Vinculada**, mitigando os riscos de se gerar novos passivos futuros para o Estado de Minas Gerais.

A **Conta Vinculada** está prevista na Minuta do Contrato, sendo que o Anexo 4<sup>29</sup> detalha a Minuta de Contrato de Nomeação do Agente *Trustee*. Esse documento sugere que o Banco do Brasil S/A será o responsável pela gestão dos recursos do projeto depositados nesta **Conta Vinculada**, ficando encarregado de realizar o pagamento das obrigações pecuniárias. Essas obrigações consistem nos pagamentos à Concessionária dos aportes e das contraprestações, bem como no pagamento dos reembolsos decorrentes da aplicação do procedimento de recomposição automática e das revisões decorrentes da aplicação do mecanismo de estabilização de demanda previsto no Anexo 9.

---

<sup>29</sup> [http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/licitacoes/2022/ConcorrenciaInternacional-001-2022-Rodoanel/ANEXO-4-CONTRATO-CONTRATACAO-DO-AGENTE-TRUSTEE\\_RETIFICADO-220622-NOVO.pdf](http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/licitacoes/2022/ConcorrenciaInternacional-001-2022-Rodoanel/ANEXO-4-CONTRATO-CONTRATACAO-DO-AGENTE-TRUSTEE_RETIFICADO-220622-NOVO.pdf)

Consta ainda no Anexo 4 que, em decorrência do disposto no contrato de PPP, este Agente *Trustee* não pode utilizar os recursos depositados na **Conta Vinculada** para nenhuma outra finalidade que não aquelas previstas nos contratos. Desta forma, todos e quaisquer recursos do projeto terão como finalidade **exclusiva** os pagamentos do aporte, da contraprestação, do reembolso e de outras obrigações pecuniárias previstas no contrato de PPP à Concessionária<sup>30</sup>.

Cabe registrar que, de acordo com o EVTEA, parte dos recursos para a execução do projeto de implantação do Rodoanel da RMBH<sup>31</sup> destina-se às seguintes finalidades:

**Figura 5 - Destinação dos Recursos do Projeto**

<b>Recurso Público</b>	<b>R\$</b>	<b>3.072.030.000</b>	<b>%</b>
<b>Aporte - Obras / Desap.</b>	R\$	2.210.675.613	<b>72%</b>
<b>Aporte - Amb.</b>	R\$	123.146.386	<b>4%</b>
<b>Contraprestação</b>	R\$	103.738.001	<b>3%</b>
<b>Contingência</b>	R\$	211.935.173	<b>7%</b>
<b>Desapropriação</b>	R\$	422.534.827	<b>14%</b>

**Fonte:** Modelo\_Financeiro\_Rodoanel\_N+O – NOVO, Aba “Premissas”<sup>32</sup>

Como se pode observar, uma parte dos recursos é destinada para Contingências, ou seja, para o pagamento do reembolso e de outras obrigações pecuniárias previstas no contrato de PPP. Portanto, o contrato possui fundos para, caso seja necessário, manter o MCR.

É certo, contudo, que os recursos reservados para Contingências não se destinam exclusivamente para manutenção do MCR. Todavia, não há como se saber **com certeza**

<sup>30</sup> Item 2.9 do Anexo 4

<sup>31</sup> Parte dos recursos para execução do projeto de implantação do Rodoanel da RMBH é proveniente das ações judiciais n.º 5010709-36.2019.8.13.0024, 5026408-67.2019.8.13.0024, 5044954-73.2019.8.13.0024 e 5087481-40.2019.8.13.0024, com acordo judicial homologado perante o CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em 04 de fevereiro de 2021, perfazendo o montante de R\$ 3.072.030.000,00, com base na lei estadual n.º 23.830/21, decretos de numeração especial n.º 321/21 e 356/21 e deliberação n.º 03/2021, de 28 de setembro de 2021. Os recursos do projeto serão transferidos pela Vale S/A à conta judicial e, mediante petição e autorização do juízo competente, transferidos da conta judicial à conta específica do Tesouro Estadual, de titularidade do Estado de Minas Gerais, que, por seu turno, deve repassar os recursos à Conta Vinculada no montante previsto e de acordo com o cronograma constante do contrato, em até 30 (trinta) dias corridos.

<sup>32</sup> [http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/licitacoes/2022/ConcorrenciaInternacional-001-2022-Rodoanel/Modelo\\_Financeiro\\_Rodoanel\\_N+O%20-%20NOVO.xlsm](http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/licitacoes/2022/ConcorrenciaInternacional-001-2022-Rodoanel/Modelo_Financeiro_Rodoanel_N+O%20-%20NOVO.xlsm)



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



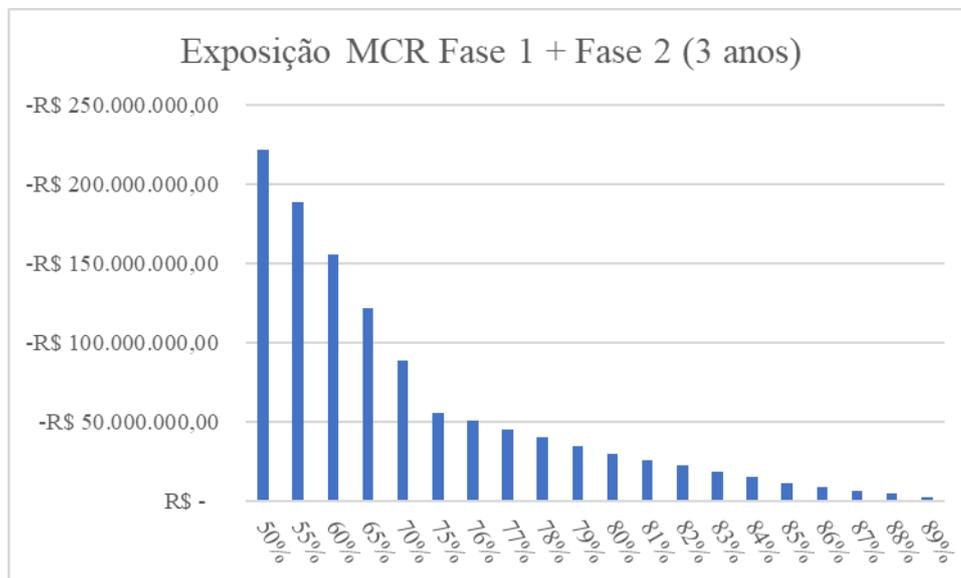
em que medida as estimativas de receita são condizentes com a realidade, sendo desarrazoado exigir dos gestores que mensurem com certeza algo que é imponderável neste momento. Esta impossibilidade não significa, contudo, que não haja mecanismos de gestão de risco para lidar com as incertezas deste projeto.

É importante ressaltar que, conforme descrito no Anexo 9, na hipótese de serem observadas variações persistentes da Receita Bruta Tarifária Devida ao longo da Fase 2 – assim entendidas como três ou mais anos consecutivos com variações de mesma polaridade, incidentes nas bandas reequilibráveis – as Partes, **por comum acordo**, poderão, a partir do desenvolvimento de novos estudos elaborados com base nos dados de tráfego real, **redefinir a linha de base de Receita Bruta Tarifária Prevista considerando novos parâmetros formadores da receita**, como tráfego, evasão, inadimplência, recuperação de crédito etc. Além desta hipótese, a Receita Bruta Tarifária Prevista será atualizada no momento de realização da revisão extraordinária do contrato.

Neste sentido – considerando a linha de base informada no Anexo 9 e as possíveis variações a menor (negativas), entre 50% e 89% nas bandas, nos seis anos seguintes ao início das operações da concessionária, ou seja, até o terceiro ano da Fase 2, quando passa a ser possível redefinir a linha de base – temos que, no pior cenário considerado e de menor probabilidade, ou seja, de uma receita que corresponde à 50% da linha de base, a concessionária faria jus à receber até R\$ 221.800.930,43, o que poderia ser custado quase que integralmente pelos recursos destinados à Contingências.

Não obstante, é importante ressaltar que esse cenário, apesar de possível, é pouco provável, partindo-se da premissa de que as estimativas feitas pelos estruturadores do projeto refletem, em alguma medida, a realidade.

**Figura 6 -Estimativas de Desembolso com MCR (6 anos)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir do EVTEA e Anexo 9

Convém ainda ressaltar que, além dos recursos do acordo judicial, como já destacado neste relatório, o valor do deságio da proposta vencedora da licitação também será destinado para a Conta Vinculada, ampliando a disponibilidade de recursos para contingências. Também é preciso observar que, caso sejam apuradas variações a maior (positivas) nas bandas, estes valores também serão creditados no bojo da revisão prevista no anexo 9<sup>33</sup>.

Esse modelo de governança **mostra-se adequado às características do objeto licitado, já que configura um contrato relacional incompleto de longo prazo.** Contratos dessa natureza precisam de algum grau de flexibilidade, visto que eles estão sujeitos à riscos e incertezas e, por isso, precisam ser aptos a se ajustar aos eventos futuros.

<sup>33</sup> Conforme itens 2.3 e 2.3.2 do Anexo 08:

**2.3 O PODER CONCEDENTE determinará o montante da CONTA DE RECOMPOSIÇÃO DE RECEITAS** a ser utilizado no cálculo do MECANISMO DE RECOMPOSIÇÃO DE RECEITAS que **incidirá sobre a TARIFA DE PEDÁGIO** do ano seguinte, podendo optar por um montante inferior ao total do saldo da CONTA DE RECOMPOSIÇÃO DE RECEITAS para evitar grandes oscilações tarifárias. (...)

**2.3.2 O saldo decorrente da aplicação das revisões previstas no ANEXO 9, quer seja positivo, quer seja negativo, deverá ser diluído, proporcionalmente, a cada ano da CONCESSÃO,** a partir do ano subsequente à conclusão de cada processo de revisão à que faz referência ao ANEXO 9 até o último ano de vigência da CONCESSÃO. (Grifos nossos)



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



É preciso enfatizar que essa sistemática é fundamental para garantir a continuidade do serviço, já que a linha de base é aquela que garante a viabilidade econômica do empreendimento, ou seja, aquela que remunera o Concessionário de acordo com o custo de oportunidade do capital investido. É por essa razão que os riscos de frustração de demanda podem ser assumidos pelo Estado de Minas Gerais e, para tanto, o contrato dispõe de MCR custeado por parte dos recursos destinados às Contingências e depositados na Conta Vinculada.

Sobre a necessidade de garantias públicas em concessões para mitigar riscos privados, Brandão e Saraiva<sup>34</sup> (2007, p. 1039) pontuam que:

*Uma vez esgotado o modelo de venda de ativos, **restam os investimentos em novos projetos (projetos greenfield), que possuem peculiaridades distintas da simples venda de ativos do Estado.** Nas privatizações que envolvem a venda de ativos, o ajuste para esses riscos se dá pela redução no preço de venda dos ativos, uma vez que um maior risco exigirá um maior retorno. **Para novos projetos, no entanto, não é possível reduzir ainda mais o custo do investimento necessário, sob o risco de inviabilizar a implantação do projeto.** Nesses casos, para se proteger, o investidor privado requer do governo garantias ou apoios que mitiguem os riscos e tornem o governo sócio do empreendimento de alguma forma.*

*Garantias e apoios contratuais têm sido usados com frequência (sic.) em projetos de infra-estrutura (sic.) privada. O Banco Mundial auxiliou o governo da Colômbia a estruturar a concessão do projeto da rodovia El Cortijo-El Vino, onde foram concedidas garantias de tráfego e de custo de construção. Na expansão da usina térmica de Barranquilla, a um custo de US\$ 755 milhões, o governo colombiano garantiu que a distribuidora de energia estatal honraria um contrato tipo take or pay (Beato, 1997; Lewis e Moody, 1998). A concessão da rodovia Santiago-Valparaíso-Viña del Mar, em 1998, com 130 km e US\$ 400 milhões, oferecia uma garantia de tráfego mínimo a um custo para o concessionário (Engel, Fisher e Galetovic, 2000). A **via expressa da Linha Amarela, no Rio de Janeiro, em 1994, também incluiu um aporte a fundo perdido de US\$ 112 milhões, para um valor total de projeto de US\$ 174 milhões** (Dailami e Klein, 1997).*

*Economias como a brasileira apresentam, ainda, alto grau de incerteza para realização de investimentos. As empresas privadas preferem investir com um bom ambiente regulatório, agências reguladoras independentes e pouco politizadas, e um Poder Judiciário forte e atuante.*

---

<sup>34</sup> BRANDÃO, Luiz E. T.; SARAIVA, Eduardo C. G. Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem e contratos. RAP Rio de Janeiro 41(6):1035-67, Nov./Dez. 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6617/5201>. Acesso em: 20 ago. 2022.

(...)

*A presença do governo como mitigador de risco pode ser condição necessária, na medida em que podem estar sob seu controle variáveis que afetam condicionantes importantes do projeto* (taxa de juros, respeito a contratos, regulação), ou mesmo variáveis de mercado que o investidor privado julgue tão arriscadas a ponto de inviabilizar o investimento. Um exemplo disso foi a licitação, em 1998, da rodovia Costanera Norte, no Chile, uma estrada urbana de 30 km que liga a cidade de Santiago ao aeroporto, na qual o governo inicialmente se recusou a conceder garantias julgadas necessárias pelos investidores privados e, em consequência (sic.), não obteve qualquer proposta. Anos mais tarde, após a inclusão de uma garantia de tráfego mínimo, a concessão foi licitada com sucesso e aberta ao tráfego em 2005.

*Ao conceder garantias a projetos de infra-estrutura (sic.) privada, o governo assume um passivo contingencial que, na maioria das vezes, não é adequadamente contabilizado nas contas públicas, que pode se tornar extremamente oneroso para o governo se os riscos envolvidos não forem quantificados e analisados corretamente. Exemplos típicos desse problema foram as garantias cambiais do governo espanhol na década de 1970 e a falência das concessões de estradas no México, após a crise de 1994, que custaram US\$ 2,5 bilhões e US\$ 8,9 bilhões, respectivamente, aos cofres públicos daqueles países. Uma vez que existem projetos que requerem que o governo conceda algum tipo de garantia para se tornarem viáveis, o problema subsequente (sic.) passa a ser a definição de um nível de garantia que viabilize o projeto sem onerar o governo e a sociedade em demasia, em benefício exclusivo do concessionário privado. (Destacues acrescidos).*

Neste sentido, diante da conjuntura econômica e das peculiaridades do projeto, configurando uma infraestrutura *greenfield*, considera-se que a adoção de um instrumento de repartição de riscos, tal como o MCR, **não somente é regular, como ainda representa uma forma eficiente de gestão de riscos dessa natureza.** Como ensina Fernando Vernalha Guimarães (2017)<sup>35</sup>,

*(...) a repartição de riscos em contratos de Parceria Público-Privada será guiada por uma diretriz de **eficiência**. Isso significa que a Administração deverá buscar a matriz mais eficiente possível, o que levará em consideração a capacidade de cada parte para gerenciar adequadamente o risco.*

*É evidente que cada parte apresenta condições subjetivas e específicas para gerenciar os riscos, o que significa tanto sua aptidão para se prevenir da ocorrência do risco como para minimizar os prejuízos na hipótese de sua materialização. Isso se reflete em diferentes custos para lidar com o risco, de modo **que a opção por alocar o risco a uma ou a***

<sup>35</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Repartição de riscos nas Parcerias Público-Privadas. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/28/edicao-1/reparticao-de-riscos-nas-parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 20 ago. 2022.

*outra parte necessariamente repercutirá na estrutura de custos de um contrato de PPP.*

*A busca pela maior eficiência no âmbito de um contrato como a PPP importará em alocar cada risco catalogado à responsabilidade daquela parte que consegue, a custos mais baixos do que a outra, administrar o risco. Se assim for feito, promove-se a redução do somatório de custos envolvidos na contratação, gerando-se ganhos de eficiência.*

*A capacidade de administrar o risco envolve a aptidão não apenas para conhecer o risco, mas especialmente para (i) reduzir a probabilidade de sua ocorrência e (ii) minimizar os prejuízos na hipótese de sua materialização. A capacidade, portanto, de controlar a ocorrência do risco e, ainda, a capacidade de minorar os prejuízos derivados de sua materialização serão simultaneamente consideradas para o efeito da alocação e partilha da responsabilidade sobre o risco. Essa alocação nem sempre é simples e dependerá da análise de cada risco no caso concreto.*

(...)

*A existência de um mercado desenvolvido de seguro para certos riscos pode atrair sua alocação ao parceiro privado, cujo custo de prevenção pode ser mais econômico do que o custo de sua retenção pela Administração. Pode-se afirmar, inclusive, que a capacidade de controlar o risco pressupõe também a sua condição para adquirir a cobertura securitária.*

*Para riscos não-controláveis pelo concessionário, mas seguráveis pelo mercado especializado, a hipótese de transferi-lo ao concessionário pressupõe uma avaliação comparativa com o aqui denominado auto-seguro, isto é: com a retenção do risco pela Administração.*

*Costuma-se aduzir que o auto-seguro será, em muitos casos (principalmente, em se tratando de riscos não-controláveis e não-seguráveis), uma opção mais econômica do que a transferência de riscos à parte privada, pois essa sempre provisionará custos para gerenciar a prevenção desses riscos, incorporando-os no preço de sua proposta. Nesta hipótese, a Administração estará pagando pelo risco mesmo que ele não se materialize. E, em sendo um risco não controlável pelo concessionário, a tendência é que a estimativa de custos para o gerenciamento do risco esteja orientada por um cenário pessimista. (Destques acrescidos).*

Não se olvida que o MCR tem como uma de suas finalidades reduzir o risco de insucesso privado no seu investimento em decorrência do risco de demanda. Contudo, sobre isso, Guimarães (2017)<sup>36</sup> pontua que

*[q]uanto ao risco de demanda, não me parece que o direito tenha condicionado a sua alocação a ponto de atribuí-lo integralmente à*

---

<sup>36</sup> Op. cit. (2017)



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



*responsabilidade do concessionário, raciocínio que poderia extrair-se da locução por sua conta e risco utilizada na definição da concessão de serviço público (extensível, daí, à concessão patrocinada) veiculada pela norma do inc. III do art. 2º da Lei 8.987/1995. (GUIMARÃES, 2017).*

Ademais, o MCR também tem como finalidade regulatória evitar lucros exorbitantes por parte da Concessionária, uma vez que os excedentes nas bandas superiores também são compartilhados com o poder concedente. Com isso, ao assegurar uma receita mínima ao Concessionário para compensá-lo pelos seus investimentos e riscos assumidos, o Poder Público não apenas busca garantir a continuidade do serviço durante sua fase operacional, princípio fundamental da disciplina dos serviços públicos, como ainda limita a possibilidade de lucros excessivos diante da hipótese de um maior volume de demanda.

Para fins de clareza, resta dizer que essa garantia de receita ao concessionário consiste em uma solução de engenharia econômico-financeira que se apresenta como regular e compatível com o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, já que a linha de base da receita tarifária prevista no EVTEA representa aquela que zera o Valor Presente Líquido (VPL) do fluxo de caixa descontado, igualando a Taxa Interna de Retorno (TIR) do projeto de 9,20% a.a. ao Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) do investidor, como bem descrito nos estudos econômico-financeiros<sup>37</sup>:

*Como parâmetro para definição da atratividade do negócio, definiu-se a meta para a TIR real para o projeto de 9,20% a.a. Este valor representa a taxa de desconto equivalente ao custo médio ponderado de capital (WACC - Weighted Average Cost of Capital) calculada para o empreendimento.*

Sobre isso, destacam-se os ensinamentos de Vasconcelos (2008, p. 217-219; p. 225)<sup>38</sup>

*O equilíbrio econômico-financeiro, para os contratos administrativos, pode ser extraído da própria Carta Magna, artigo 37, inciso XXI:*

<sup>37</sup> <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/licitacoes/2022/ConcorrencaInternacional-001-2022-Rodoanel/Estudos%20Econ%C3%B4mico-Financeiros%20-%20NOVO.pdf>

<sup>38</sup> VASCONCELOS, Adalberto Santos. O Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões de Rodovias Federais no Brasil. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Regulação de Serviços Públicos e Controle Externo. Brasília, 2008, p. 217-266. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AE659452F03>. Acesso em: 6 set. 2022.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



*ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei [...].(grifamos) (BRASIL, 1988)*

*A legislação infraconstitucional também trata do tema nos artigos 58 e 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, denominada Lei de Licitações e Contratos Públicos, e nos artigos 9º, 10, 18 e 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como Lei Geral de Concessões, entre outros dispositivos.*

(...)

*As concessões rodoviárias, por envolverem as mais movimentadas rodovias do País – por onde passa grande quantidade de produtos para serem exportados, afetando diretamente o denominado custo Brasil – têm sido objeto de grande repercussão na mídia a cada aumento tarifário, merecendo atenção por parte da sociedade, de parlamentares, da imprensa, de prefeituras locais e dos órgãos de controle, tais como as agências reguladoras, os tribunais de contas e o Ministério Público.*

*Com a transferência à iniciativa privada dos serviços de recuperação, monitoração, melhoramento, manutenção, conservação, operação e exploração de rodovia, os usuários, mediante o pagamento de tarifas de pedágio, passaram a assumir o ônus que habitualmente era suportado pelo Estado. Além das despesas operacionais e dos recursos aplicados em investimentos necessários à prestação do serviço concedido, os valores arrecadados de pedágio devem suportar o lucro do ente privado, a fim de tornar o negócio atrativo.*

*Muito se questiona se o ônus decorrente da concessão é adequadamente compensado pelos benefícios dela advindos. Nesse sentido, também é bastante questionado se os contratos de concessões de rodovias estão econômico-financeiramente equilibrados, ou ainda, se a forma de reequilibrá-los garante ao longo da execução contratual a equivalência entre os encargos assumidos pelos concessionários à época de apresentação da proposta e a remuneração “justa”, buscada, pelo lado dos usuários, na tarifa módica, e pelo lado dos concessionários, na rentabilidade requerida para se investir no negócio delegado – concessão de rodovia.*

(...)

*Qualquer investidor que deseja participar de determinado projeto ou negócio necessita avaliar a viabilidade econômico-financeira deste. Nesse sentido, o fluxo de caixa do projeto ou do negócio é instrumento indispensável para formação de juízo sobre a decisão de investir ou não. No fluxo de caixa são considerados os dois lados do negócio: a parte positiva (entradas de caixa – lucro líquidos projetados, depreciação e empréstimos) e a parte negativa (saídas de caixa – investimentos e amortização dos empréstimos). A projeção dessas rubricas descontadas, período a período, por uma determinada taxa ou pela Taxa Interna de Retorno (TIR) do projeto ou do investimento fornece o denominado fluxo de caixa do período considerado. Do somatório desses fluxos de caixa do período, tem-se o valor presente líquido do fluxo de caixa*



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



*(VPL), caso se use uma taxa diferente da TIR, pois esta fornece VPL igual a zero.*

É importante dizer que atividades econômicas que não atendem a esse requisito essencial são consideradas antieconômicas, não sendo atrativas ao capital privado, sendo esta a razão de se ter optado pela delegação à iniciativa privada por meio de uma PPP considerando o *Value for Money (VfM)* e as análises de Custo-Benefício. Neste modelo de contratação, os estudos evidenciam que a Receita Tarifária, por si só, é insuficiente para garantir a rentabilidade mínima exigida pelos investidores considerando as taxas de juros de mercado, exigindo a complementação de recursos por parte do ente delegante por meio de contraprestações e aportes.

Como a receita tarifária é uma variável aleatória sujeita aos desdobramentos futuros que dependem de outras  $n$  variáveis que estão fora da esfera de controle do Concessionário, podendo levar a frustrações de demanda, é que o Poder Concedente adota a sistemática do MCR para que se mantenha ao longo da fase operacional as condições dos estudos econômico-financeiros que orientaram a formulação das propostas dos licitantes, inclusive daquele que foi sagrado vencedor do certame e que assume a concessão, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No que tange ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como já bem elucidado em sessão específica deste relatório, não se vislumbra nenhuma irregularidade, principalmente considerando que o MRC será custeado pela parcela dos recursos destinados às contingências depositados na Conta Vinculada junto ao Agente *Trustee*.

Pondera-se, contudo, que, caso o andamento do contrato reste prejudicado em função da incapacidade do Estado de reequilibrar o contrato por ter assumido riscos excessivos e sua concretização venha a ensejar um eventual dano ao erário, **sua configuração é passível de responsabilização do gestor que der causa, não havendo necessidade de uma ação neste momento que obste a continuidade do certame.**

Não obstante, à luz de uma gestão eficiente de riscos dessa natureza e da previsão de mecanismos de mitigação de riscos de inadimplemento do contrato por parte do Poder



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



Concedente, por meio da existência de conta contingência que poderá cobrir eventuais encargos, **entende-se que não há razões para obstar a do procedimento licitatório em andamento, porquanto não haja evidências concretas de irregularidade.**

Além disso, ressalva-se que uma análise mais aprofundada acerca do Mecanismo de Compartilhamento do Risco de Receita Tarifária e Evasão está sendo realizada no bojo da ação fiscalizatória de *Acompanhamento da Parceria público-privada (PPP) do Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte*, de forma que ações necessárias à gestão desse risco poderão propostas no âmbito do Acompanhamento.

Nessa linha de ideias, **não se vislumbra que as alegações do representante representem óbice ao processo licitatório e de contratação da PPP do rodoanel.**

### 3.12. VIABILIDADE DO PROJETO DO MUNICÍPIO DE BETIM

#### **Nova manifestação de Betim/CDH:**

Registra o Município ter apresentado proposta alternativa de traçado com custo de 2 bilhões de reais abaixo daquele do projeto do Estado, apresentado as seguintes vantagens:

- 3 pistas;
- 10 vezes menos custos de desapropriação, por atravessar zonas rurais;
- Criação de rede de interligação entre as BRs 040, 381 e 262;
- Não acarretar na interrupção de vias de trânsito;
- Não impactar atividades socioeconômicas, preservando o equilíbrio urbanístico consolidado ao longo de décadas.

Sustenta Betim que sua proposta não necessita de cobrança de pedágio para se viabilizar.

#### **Análise:**

A maior adequabilidade do traçado de Betim àquele diretriz do edital foi analisada de forma aprofundada no relatório técnico nº 86 do SGAP, no âmbito dos apontamentos “3.1.1 DA ADEQUAÇÃO DO TRAÇADO DA ALÇA OESTE DO RODOANEL” e



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



“3.2. MANIFESTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BETIM NA QUALIDADE DE TERCEIRO INTERESSADO (Ofício nº 274/2022/PGM) (peça nº 52 do SGAP)”.

Visto que não foram trazidos elementos novos, reitera-se a conclusão pela **improcedência** deste apontamento, por **não se verificar irregularidade relacionada à definição do traçado do rodoanel**, tendo sido verificada a existência de metodologia racional de matriz multicritério que permitiu a ponderação de aspectos ambientais, sociais, econômicos, operacionais e de benefício capturado por parte da Seinfra.

Reforça-se **não é possível acatar a alegada vantajosidade do traçado de Betim**, visto que não se comprovou o melhor custo-benefício em relação àquele apresentado pelo Estado.

Do mesmo modo, não há elementos novos ou suficientes para que, no atual estágio do processo licitatório, uma análise de eventual irregularidade socioambiental seja apta a fundamentar a suspensão do certame ou a determinação de alteração do traçado diretriz proposto.

Ressalta-se, por fim, que a análise aprofundada dos impactos, soluções e condicionantes socioambientais se dará oportunamente na ocasião do processo de licenciamento ambiental, não cabendo a antecipação, por este Tribunal de Contas, das análises técnicas de competência dos órgãos ambientais.

#### **4. CONCLUSÃO:**

Ressalta-se, por necessário, que a análise realizada no presente relatório se restringiu aos apontamentos apresentados pelo Município de Betim, por meio do documento protocolizado sob o nº 9000801500/2022, bem como aos questionamentos acerca de possíveis violações à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) realizados pela presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, deputada estadual Andréia de Jesus.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Superintendência de Controle Externo  
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Grupo de Acompanhamento do Rodoanel



Em face de todo o exposto na presente análise, concluiu-se que **não foram identificados por esta Equipe Técnica elementos que justifiquem a não continuidade do** certame. Na análise da presente representação entendeu-se pela **improcedência** dos apontamentos 3.1 e 3.2, relativos ao comprometimento de recursos sem previsão orçamentária e à contratação de dívidas nos meses anteriores ao fim do mandato.

Não obstante, em relação a esses aspectos, foi verificada a ausência de previsão de contratação de PPP relativa ao Rodoanel no último RREO, publicado em 29/07/22, referente ao bimestre de maio/junho, de 2022. Dessa forma, entendeu-se que deve ser **determinado** ao Estado que essa falha seja sanada, mediante a republicação do RREO ou com a correção no próximo que será publicado em breve.

Concluiu-se, ainda, que o exame dos apontamentos 3.3, 3.4 e 3.5 resta prejudicado pois esbarra na **ausência de competência deste Tribunal para apreciar a matéria**, sugerindo-se que a documentação protocolizada sob o nº 9000801500/2022 seja **encaminhada ao Ministério Público Estadual** para ciência e apuração, caso julgue pertinente.

Além disso, concluiu-se pela **improcedência** dos apontamentos 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 e 3.11 e 3.12

Por fim, ressaltou-se que uma análise mais aprofundada acerca do Risco de remuneração pelo Poder Concedente da realocação de interferências e do Mecanismo de Compartilhamento do Risco de Receita Tarifária e Evasão está sendo realizada no bojo da ação fiscalizatória de *Acompanhamento da Parceria público-privada (PPP) do Rodoanel Metropolitano de Belo Horizonte*, de forma que ações necessárias à gestão desses riscos poderão propostas no âmbito do Acompanhamento.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



## 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

Diante de todo o exposto, mantém-se a proposição pela extinção do processo com resolução do mérito, com conseqüente **arquivamento** do processo, por não ter sido apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nos termos do inciso I do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG, sem prejuízo de que seja dada ciência aos responsáveis da determinação proposta na análise dos itens 3.1 e 3.2, a fim de que sejam adotadas as medidas propostas na presente análise.

SCE/DFME, aos 14 de setembro de 2022

---

Ana Carolina de Macedo e Marques Lanna  
Coordenadora da CFAMGE

---

Césio Antunes Dias Junior  
Analista de Controle Externo - CFAMGE

---

Daniel Luís Lima e Silva  
Analista de Controle Externo  
TC 3269-4

---

Fábio Dias Costa  
Analista de Controle Externo  
TC 3202-3

---

Jonas Vale Lara  
Analista de Controle Externo  
TC 3204-0



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Superintendência de Controle Externo*  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Grupo de Acompanhamento do Rodoanel*



---

Larissa Silveira Côrtes  
Analista de Controle Externo  
TC 3194-9

---

Luciano Moratório  
Analista de Controle Externo  
TC 3286-4

---

Marina Holanda Meireles  
Analista de Controle Externo  
TC 3259-7

---

Mayara Caroline de Oliveira  
Coordenadora da CFCP  
TC 3197-3