



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



PROCESSO N°: 1.177.468
NATUREZA: Edital de licitação
OBJETO: Estacionamento rotativo
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Patrocínio/MG
EXERCÍCIO: 2024

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos do Edital de Concorrência Pública nº 10/2024, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Patrocínio/MG, encaminhado pelo Sr. Lucas Eduardo Silva Ferreira, Subprocurador do Município. O objeto do referido edital consiste na delegação, por meio de contrato de concessão, para prestação dos serviços de implantação, administração, exploração, manutenção, operação, fiscalização e gerenciamento, através de soluções digitais, de veículos automotores estacionados nas áreas, vias e logradouros públicos no Município de Patrocínio/MG. A concessão contempla todos os recursos materiais, de tecnologia e serviços necessários ao seu correto funcionamento, incluindo a instalação e manutenção da sinalização viária nas áreas definidas pelo Poder Concedente, atualização tecnológica, gestão, monitoramento, registro e gerenciamento das informações de todas as operações com pagamento em moeda vigente nacional, cartão de crédito, cartão de débito, pix e boleto conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus anexos.

Anteriormente, em 14/07/2023, a contratação havia sido objeto de denúncia no âmbito do processo nº 1.148.748, apresentada pela R6 Estacionamento Rotativo Ltda., face ao Edital de Concorrência Pública nº 09/2023, de 09 de junho de 2023. À época, a denúncia foi distribuída à relatoria do Conselheiro Durval Ângelo. Naquela ocasião, entendeu-se pelo indeferimento de decisão cautelar sobre o certame, porém foram constatadas inconsistências no estudo de viabilidade econômica. Intimado, o Município informou que o certame havia sido deserto, tendo sido, então, concluído pela necessidade de o Município encaminhar o instrumento convocatório em caso de sua republicação.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



Em 02/04/2024, enviou o município o edital republicado (Edital de Licitação nº 01/2024¹, de 28 de fevereiro de 2024), em razão do que foi autuado o Processo nº 1.167.015. Em análise técnica exarada por esta Coordenadoria e encartada ao processo como peça nº 27 foram identificados os pressupostos previstos no art. 121 do Regimento Interno do TCE/MG para a concessão de medida cautelar.

Acompanhando a manifestação desta Unidade Técnica o relator determinou monocraticamente a suspensão do certame, decisão referendada por unanimidade pela Primeira Câmara deste Tribunal na sessão de 23 de abril deste ano.

Posteriormente, esta Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações (CFCP) concluiu, em seu último relatório² pela extinção do feito sem resolução do mérito, ante a revogação do procedimento licitatório analisado naquela ocasião.

Na sequência, em 20/09/2024, em razão de esta Unidade Técnica ter proposto ao Município de Patrocínio/MG que fosse enviado a esta Corte de Contas novo Edital, caso esse tenha sido elaborado com objeto igual ou semelhante ao do certame revogado, o Município, por entender que o objeto do Edital de Concorrência Pública nº 10/2024 é semelhante ao do Edital de Concorrência Pública nº 01/2024³, enviou o novo instrumento convocatório, com as devidas correções⁴, para apreciação desta Casa. O documento foi então autuado como Processo nº 1.177.468.

Nesse contexto, conforme peça nº 10 do SGAP, o Relator determinou que os autos fossem encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) para manifestação preliminar, no prazo de cinco dias úteis, uma vez que o certame tem previsão de ocorrer no dia 21/10/2024, às 9h.

¹ Processo nº 1.167.015.

² Peça nº 73 do SGAP do processo nº 1.167.015.

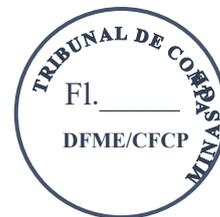
³ Edital analisado nos autos do processo nº 1.167.015.

⁴ Conforme apontamentos realizados por esta Unidade Técnica nos autos do processo 1.167.015, peça nº 27 do SGAP.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



Por fim, conforme peça nº 11 do SGAP, a CFEL encaminhou os presentes autos a esta Coordenadoria para análise, tendo em vista que o objeto licitado se amolda à competência desta Unidade Técnica.

É o relatório, no essencial.

2. ESCOPO

O presente relatório tem como escopo avaliar o Edital de Licitação nº 10/2024, publicado em 06 de setembro de 2024, e enviado pelo Município de Patrocínio/MG, conforme proposta de envio feita por esta Unidade Técnica nos autos do processo nº 1.167.015, peça nº 73 do SGAP.

O exame, portanto, terá como foco as principais alterações trazidas pelo instrumento convocatório comparativamente ao Edital de Licitação nº 01/2024 em relação aos apontamentos elencados no relatório constante na peça nº 27 do SGAP, do processo 1.167.015, a fim de verificar se as irregularidades identificadas subsistem no novo instrumento convocatório

Dessa forma, serão analisados os pontos de risco que possam afetar a licitação em análise, de forma a se fazer o relatório cobrindo apenas aspectos de maior materialidade e relevância para o certame, em especial os cálculos do estudo de viabilidade econômica na Concessão.

Para tanto é importante pontuar que serão considerados os Estudos de Viabilidade Econômica, encaminhados pelos responsáveis a esta Coordenadoria com as memórias de cálculo feitas por meio de planilhas, em meio eletrônico, em atendimento ao proposto por esta Coordenadoria no relatório exarado no processo supramencionado. O acesso a estas planilhas, utilizadas para subsidiar a presente análise, foi disponibilizado a esta Coordenadoria por meio do **Documento nº 90010387002024**.

Além disso, serão pontuados nesta análise outros aspectos identificados no novo instrumento convocatório com aptidão para comprometer a competitividade do certame.

Por fim, ressalva-se que quaisquer outros aspectos não abordados neste Relatório Técnico poderão ser objeto de nova análise por este Tribunal em momento oportuno.

3. ANÁLISE

Inicialmente, convém registrar que o Município de Patrocínio/MG, em homenagem ao proposto por esta Unidade Técnica nos autos do processo nº 1.167.015, enviou o Edital de Concorrência Pública nº 10/2024 e anexos para conhecimento e análise por este Tribunal. Diante disso, busca-se elencar as principais alterações identificadas e emitir um posicionamento sobre as mesmas com vistas a avaliar potenciais impactos ao certame e ao interesse público.

3.1. Análise comparativa dos Editais de Licitação nº 01/2024 e nº 10/2024

Dentre as principais alterações identificadas nos editais de licitação apresentados pela Prefeitura Municipal de Patrocínio/MG (Editais de Licitação nº 01/2024 e nº 10/2024), pode-se citar: a) a alteração do valor de outorga fixa inicial e do componente que será objeto de maior oferta; b) a extensão do prazo contratual; c) estabelecimento de requisitos de qualificação econômico-financeira; d) a inclusão e detalhamento de requisitos de qualificação técnica; e) supressão de seção que dispõe sobre garantia de execução; e f) alteração das premissas de viabilidade econômico-financeira da concessão.

3.1.a. Alteração do valor de outorga

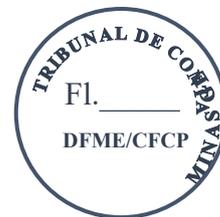
A partir da leitura das cláusulas 1.6 e 7.2 do Edital nº 10/2024, publicado em 06 de setembro de 2024, depreende-se que será considerada vencedora do certame a licitante que apresentar a **maior oferta sobre o percentual de repasse mensal da receita** auferida ao Poder Concedente. Assim sendo, o critério de julgamento da presente licitação passou a ser o maior percentual de outorga sobre a parcela variável a ser repassada ao Poder Concedente.

O percentual mínimo para esse componente foi estabelecido em 20% (vinte por cento). Adicionalmente, a cláusula 7.3 estabelece que a licitante vencedora do certame também



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



deverá realizar o **pagamento de uma outorga financeira inicial no valor de R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais), no prazo de até 30 (trinta) dias da assinatura do contrato, em parcela única, ao Município de Patrocínio/MG. De acordo com o Edital (cláusula 7.3.1), objetiva-se com isso constituir incentivo para assegurar que a licitante vencedora permaneça comprometida com a fiel execução do contrato.

Ao se analisar o Edital nº 01/2024⁵, que fora anulado pela Administração Municipal de Patrocínio/MG, verifica-se duas diferenças substanciais quanto ao item de outorga. A primeira diz respeito ao valor do componente fixo inicial da outorga. Enquanto o novo Edital nº 10/2024 estabelece o valor fixo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), o Edital anterior estabelecia o montante mínimo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Além da alteração dos valores, no instrumento convocatório mais recente, esse componente se trata de um valor fixo, ao passo que no edital anterior consistia em um valor mínimo. Isso porque, no instrumento anterior, conforme cláusula 6.2, seria considerada vencedora a proposta que representasse a maior oferta sobre o valor da outorga inicial, mantendo-se constante o repasse mensal de 20% (vinte por cento) da receita ao Poder Concedente. Nesse ponto reside, portanto, a segunda diferença substancial, qual seja, o próprio objeto que caracterizará a proposta vencedora. Na versão mais recente, Edital nº 10/2024, o componente de repasse mensal é que será variável e passível de oferta pelas licitantes, com percentual mínimo de 20% (vinte por cento) (cláusula 7.2), enquanto o valor de outorga inicial será fixo em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) (cláusula 7.3).

Quanto a esses pontos, não se vislumbra, em relação às mudanças de parâmetros, *per si*, quaisquer irregularidades que possam macular o certame, inserindo-se no âmbito da discricionariedade do Poder Concedente na modelagem do processo de concessão.

Todavia, **o estabelecimento dos valores de outorga, em qualquer concessão, deve guardar pertinências com os estudos de viabilidade excessiva, a fim de equacionar**

⁵ Disponível nos autos do processo 1.167.015, peça nº 5 do SGAP.

eventual excedente econômico, sem, contudo, comprometer a sustentabilidade do projeto, o que, mais uma vez, não foi observado nos estudos técnicos que subsidiam a presente concessão e será avaliado de forma mais pormenorizada em seção adiante, que trata do Estudo de Viabilidade Econômica apresentado como Anexo III do Edital em comento.

3.1.b. Extensão do prazo de concessão

O Edital nº 10/2024, publicado em 06 de setembro de 2024, define, na cláusula 1.7, a vigência da concessão dos serviços de estacionamento no Município de Patrocínio/MG no prazo de 60 (sessenta) meses, ou seja, 5 (cinco) anos. De forma distinta, a cláusula 19.1 do Edital nº 01/2024 estabelecia o prazo de 36 (trinta e seis) meses, ou seja 03 (três) anos. Ambos têm previsão de possibilidade de prorrogação por uma vez por igual período, a critério único e exclusivo da Administração Municipal, observados o interesse público, a conveniência e a oportunidade em manter o contrato e a proposta mais vantajosa.

Também se observa que fora ampliado o prazo para início da operação pela concessionária. Inicialmente, no Edital nº 01/2024, havia previsão de 30 (trinta) dias contados da emissão da ordem de serviço pelo Poder Concedente (cláusula 19.2). No novo Edital (Edital nº 10/2024), esse prazo foi estendido para 90 (noventa) dias, conforme errata nº 01 disponibilizada no site da prefeitura⁶.

Com relação a essa ampliação do prazo para início da operação em 60 (sessenta) dias adicionais, entende-se razoável por conferir um período maior à concessionária para implantação da infraestrutura necessária à efetiva operação.

Por sua vez, com relação à extensão do prazo de vigência do contrato de concessão dos serviços em 24 (vinte e quatro) meses adicionais, vislumbra-se que essa alteração tem ter o condão de impactar a viabilidade econômica da concessão. Isso porque, a extensão desse prazo implica a obtenção de fluxos de receita adicionais, decorrentes da exploração dos serviços concedidos, por um período mais longo, de modo que o prazo da concessão

⁶ [08- ERRATA N° 01.pdf \(patrocinio.mg.gov.br\)](#)

deve ser o necessário e suficiente para amortizar os investimentos e remunerar o privado a uma taxa justa.

Nesse sentido, vale citar a lição de Luiz Alberto Blanchet, que entende como “*diretriz básica orientadora da fixação dos prazos pelos quais deverão perdurar as concessões: o necessário e suficiente para que o outorgado amortize os investimentos por ele feitos para assegurar a adequada execução do objeto da concessão que lhe foi outorgada*”.⁷

Dessa forma, a mera ampliação do prazo no presente caso, desassociado de outros ajustes suficientes para equacionar os estudos técnicos, tem o potencial de se traduzir em uma taxa interna de retorno (TIR) superior ao custo de oportunidade do projeto, traduzindo-se num lucro econômico maior do que zero.

Esse excedente econômico, portanto, precisa ser equacionado a fim de não configurar enriquecimento ilícito da concessionária, o que será avaliado de forma mais pormenorizada em seção adiante, que trata do Estudo de Viabilidade Econômica apresentado como Anexo III do Edital em comento.

3.1.c. Exigência de qualificação econômico-financeira

A Seção 13.4 do Edital nº 10/2024 passou a trazer as condições necessárias para a Qualificação Econômico-Financeira das licitantes, estabelecendo documentos a serem apresentados e a necessidade de comprovação de boa situação financeira. A situação financeira satisfatória, conforme cláusula 13.4.7 do Edital, poderá ser atestada com a apresentação de Índice de Liquidez Geral (LG), de Índice de Solvência Geral (SG) e de Índice de Liquidez Corrente (LC) maiores ou iguais à unidade. Com isso, ter-se-ia comprovada capacidade financeira suficiente para cumprir com as obrigações contratuais. O item 13.4.7 do Edital estabelece o seguinte:

13.4.7. A boa situação financeira do licitante será avaliada pelos Índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC),

⁷ ALBERTO BLANCHET, Luiz. Concessão e Permissão de Serviços Públicos. Curitiba: Juruá Editora, 1995, p. 28.

maiores ou iguais a 1 (um), resultantes da aplicação das fórmulas abaixo, com os valores extraídos de seu balanço patrimonial.

$$LG = \frac{\textit{Ativo circulante} + \textit{Realizável a longo prazo}}{\textit{Passivo circulante} + \textit{Passivo não circulante}}$$

$$SG = \frac{\textit{Ativo total}}{\textit{Passivo circulante} + \textit{Passivo não circulante}}$$

$$LC = \frac{\textit{Ativo circulante}}{\textit{Passivo circulante}}$$

Caso os parâmetros exigidos se apresentassem diversos daqueles comumente adotados, essa opção do gestor público deveria estar fundamentada em estudo específico que demonstrasse sua necessidade e adequação com relação ao objeto da licitação, considerando, sobretudo, sua compatibilidade com o mercado. Isso porque a escolha desses índices tem o potencial de ampliar ou restringir consideravelmente o universo de participantes. Mas, esse não é o caso do instrumento convocatório em tela.

Ainda assim, cumpre transcrever os seguintes excertos do art. 69 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, **devidamente justificados no processo licitatório**, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

(...)

§ 5º **É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.**

(...)

(sem grifos no original).

Como se vê, o referido dispositivo estabelece que os coeficientes e índices econômicos previstos no edital para fins de habilitação econômico-financeira devem ser devidamente justificadas no processo licitatório, sendo ainda vedada a exigência de índices e valores que não sejam usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Também, nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), estampado na Súmula nº 289/2016. *In verbis*:

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, **deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado**, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.
(sem grifos no original)

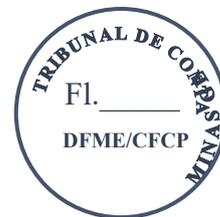
Nesse contexto, vale destacar também trecho do Acórdão TC nº 1125/2021, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), de relatoria do conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Veja-se:

8. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. ÍNDICE CONTÁBIL. JUSTIFICATIVA. Para fins de qualificação econômico-financeira, **a exigência de índices contábeis de capacidade financeira não usuais deve ser justificada**, contendo parâmetros atualizados do mercado e atendendo às características do objeto licitado. Trata-se de fiscalização realizada no município de Colatina, cujo relatório de auditoria apontou, dentre as irregularidades, a adoção de índice contábil não usual sem justificativa, em prejuízo à competitividade do certame, no Edital de Concorrência nº 02/2015, cujo objeto era a concessão da prestação de serviço de transporte coletivo urbano. Segundo a equipe técnica foi previsto, como requisito de qualificação econômico-financeira, a comprovação de grau de endividamento menor ou igual a 0,5, não atendendo ao entendimento jurisprudencial no sentido de que a utilização de índices não usuais requer justificativa, contendo parâmetros atualizados do mercado e atendendo às características do objeto licitado. Após a apresentação de justificativas pelos responsáveis, a área técnica, em sede de análise conclusiva, ressaltou que “a exigência de Índice de Endividamento igual ou inferior a 0,5 mostra-se irregular em razão de uso de valor não tido como usual pelo mercado e pela ausência de uma justificativa com fundamentação ‘em estudo aprofundado e específico que demonstre sua necessidade e adequação com relação ao objeto da licitação’, nos termos do Acórdão TCU 2495/2010 – Plenário”. Aduziu, assim, que no caso concreto caberia ao defendente apresentar um estudo do mercado regional de transporte coletivo de passageiros demonstrando que o parâmetro de 0,5 é o usual. Não tendo ocorrido isso, deveria ser aplicada a regra geral (índice igual a 1). Nesse sentido, constatou que a jurisprudência do TCU vem adotando como usual os valores da elencados na IN/SLTI/MP 6/2013, sendo para os índices contábeis de qualificação econômico-financeira o valor igual ou superior a 1 (um) para os índices de Liquidez Geral – LG, Liquidez Corrente – LC, e Solvência Geral – SG. Ante o exposto O relator corroborou o entendimento técnico quanto à ocorrência da irregularidade, divergindo apenas no tocante à responsabilização dos envolvidos, votando pela imputação de responsabilidade, com a consequente cominação de multa, apenas em relação ao agente responsável pela elaboração do edital, por violação ao art. 31, §5º, da Lei Federal nº 8.666/93. O Plenário, por maioria, deliberou conforme a relatoria.
(sem grifos no original).



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



É importante mencionar que a redação da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) que dispõe sobre a exigência de índices para fins de avaliação de situação econômico-financeira em procedimentos de contratação assemelha-se bastante ao disposto na antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), para a qual já havia vasta jurisprudência contestando a adoção de EG⁸ menor do que 1,0, como expresso no Acórdão nº 768/2012-TCU-Plenário:

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, nos termos do art. 237 do Regimento Interno, em conhecer da presente representação e considerá-la parcialmente procedente; em cientificar a Prefeitura Municipal de Viana/ES, em razão das irregularidades identificadas no edital da concorrência 1/2009, de forma a evitar as mesmas ocorrências em licitações futuras envolvendo a aplicação de recursos públicos federais, de que deve abster-se de: [...]; (iii) exigir que a empresa licitante apresente, como requisito de qualificação econômico-financeira, índice de endividamento geral menor 1,0 (um vírgula zero), conforme o referencial da Instrução Normativa/MARE 5/1995 – subitem 7.1 (índice 1,0 para ILC, ILG e EG), e orientações já emanadas deste Tribunal por meio dos Acórdão 948/2007-TCU-Plenário e 1291/2007-Plenário).

Também cabe destacar o entendimento exarado no voto do Min. Augusto Sherman Cavalcanti, contido no Acórdão nº 2299/2011 – TCU-Plenário, em análise de caso similar:

22. A argumentação relativa aos índices para comprovação da boa situação financeira da empresa, da mesma forma, apoia-se na suposta complexidade da obra, sem qualquer justificativa. Ao contrário do afirmado pelos responsáveis, o edital não está conforme a legislação, que veda a exigência de índices e valores não usualmente adotados. No presente caso, foi grande a diferença entre esses índices (usualmente adotados) e os exigidos pela empresa, conforme demonstrado pela unidade técnica.

23. No âmbito do Governo Federal, a Instrução Normativa MARE 5/1995, a qual estabeleceu os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, definiu que a comprovação de boa situação financeira de empresa oriunda de localidade onde o SICAF não tenha sido implantado, será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC). As empresas que apresentem resultado igual ou menor do que 1,0, em qualquer dos índices referidos, deverão apresentar outras comprovações e garantias. Observa-se, assim, um parâmetro para a definição dos índices, o qual está bem aquém do

⁸ O Índice de Endividamento Geral (EG) equivale ao inverso do Índice de Solvência Geral (SG), sendo, portanto, inversamente relacionados.

exigido no presente caso, maior ou igual a 5 (cinco). Do mesmo modo, o grau de endividamento, menor ou igual a 0,16, está distante do índice usualmente adotado, que varia de 0,8 a 1,0. Além disso, em qualquer caso, é obrigatório justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados, o que não foi realizado.

Pois bem, ao se analisar a previsão de qualificação econômico-financeira contida nesse item do Edital nº 10/2024, constata-se que a exigência de comprovação de índices de liquidez e de solvência iguais ou superiores a 1 (um) refletem os parâmetros usualmente praticados. Nessa perspectiva, por todo o exposto, tem-se que os índices de qualificação econômico-financeiros e os respectivos parâmetros definidos pelo Município de Patrocínio/MG para o certame guardam relação com os índices e parâmetros comumente utilizados nos procedimentos licitatórios e observam a legislação e jurisprudência sobre o tema.

3.1.d. Exigência de qualificação técnica operacional e profissional

Por seu turno, a Seção 13.5 dispõe sobre requisitos de Qualificação Técnica, segregados em “13.5.1. Qualificação Técnica Operacional” e “13.5.2. Qualificação Técnica Profissional”.

13.5. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

13.5.1. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL

13.5.1.1. **Prova de inscrição ou registro em nome da licitante** junto ao Conselho Regional de Engenharia – CREA ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU ou Conselho Regional de Administração – CRA, no prazo de validade.

13.5.1.2. **Comprovação de qualificação operacional da empresa** para desempenho de atividade pertinente e compatível com **ESTACIONAMENTO ROTATIVO na modalidade DIGITAL através de atestado(s)** fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, no(s) qual(is) se indique(m) a execução de, **no mínimo 350 (trezentos e cinquenta) vagas de estacionamento rotativo.**

(...)

13.5.2. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL

13.5.2.1. Comprovação que a licitante possui em seu quadro, na data prevista para a entrega da proposta, **profissional de nível superior detentor de C.A.T.** – Certificado(s) de Acervo Técnico expedido(s) pela entidade profissional competente (Registro no sistema CREA/CONFEA e/ou CAU e/ou CRA), que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART ou o Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, relativo à execução dos serviços de sistema de estacionamento rotativo pago em via pública em mesmo teor do solicitado no ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA.

13.5.2.2. Comprovação de que a licitante possui em seu quadro, na data prevista para a entrega dos envelopes, profissional(is) responsável(is) técnico(s) de nível superior em, pelo menos uma das áreas:

- 13.5.2.2.1. Engenharia de Software;
 - 13.5.2.2.2. Análise e Desenvolvimento de Sistemas;
 - 13.5.2.2.3. Sistemas de Informação e Tecnologia;
 - 13.5.2.2.4. Engenharia da Computação; ou
 - 13.5.2.2.5. em áreas correlatas.
- (...)

Como se observa, o Município de Patrocínio/MG estabeleceu diversos requisitos para qualificação técnica operacional e profissional pelas licitantes. Em que pese a boa intenção no estabelecimento de requisitos mínimos de habilitação técnica, entende-se ser necessária certa cautela no que tange a esses itens, tendo em vista que a exigência demasiada de requisitos de qualificação pode atuar de forma a restringir o universo de licitantes e a própria competitividade do certame.

Nesse sentido, cabe visitar a Lei Federal nº 14.133/2021, uma vez que a contratação em análise é regida subsidiariamente por essa Lei, que assim dispõe sobre a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

- I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
- II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;
- III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;
- V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;
- VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Embora a Lei nº 14.133/2021 mencione a possibilidade de exigência de registro em entidade profissional competente, quando for o caso, essa exigência deve guardar pertinência direta com o objeto licitado, sob pena de se constituir em excessiva.

Ademais, deve-se pontuar que o instituto de uma concessão possui particularidades e, justamente por este motivo, a própria Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95) faz referência ao supracitado dispositivo da Lei 14.133/2021 com a expressão “no que couber”. Vejamos o disposto na Lei nº 8.987/95:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, **no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos** e conterà, especialmente:

[...]

V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal (negritos acrescidos).

É que a aplicação subsidiária da Lei de Licitações à Lei de Concessões não se dá pelo mero preenchimento de lacunas na Lei de Concessões, sob pena de se ferir as particularidades do instituto da concessão.

A doutrina⁹ distingue claramente o instituto da concessão de uma mera contratação administrativa pela Lei de Licitações. Aqui, embora a referência doutrinária seja em relação a antiga Lei de Licitações (Lei 8.666/93), a lógica é a mesma para a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021). Vejamos:

Mas quais seriam os contratos aptos a implementar obras de infraestrutura? Em termos simplistas, são de duas ordens: os de desembolso e os de investimento. Os primeiros dependem do orçamento público e geram uma relação em que o Estado define minuciosamente o que será feito, para depois licitar e contratar o particular para a execução. Exemplo marcante é o tradicional contrato de empreitada, regido pela Lei 8.666/1993 e, mais recentemente, também pelo Regime Diferenciado de Contratações - o RDC. Estes dependem da disponibilidade de receita pública (quem os paga é só o contribuinte). São contratos que envolvem obras de interesse público — o que, por si só, demonstra a necessidade de terem preservada a

⁹ BOCKMANN MOREIRA, Egon. PPPMAIS — seis pontos-chave para dar início ao debate. Disponível em: <https://pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-pppmais-seis-pontos-chave-para-dar-in%C3%ADcioao-debate>. Acesso em 25/09/2024.

respectiva segurança jurídica. Já os **contratos de investimento** são aqueles que não dependem prioritariamente de verba pública, mas de aportes privados. O empreendedor angaria recursos (empréstimos com instituições financeiras ou acionistas) e banca o investimento. Depois, será remunerado pelo usuário, com ou sem a participação do Estado na contraprestação (ou em alguns dos investimentos iniciais). **Estes são regidos pelas Leis 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões, que regula as concessões comuns); 11.079/2004 (PPPs, que regula as concessões administrativas e as patrocinadas); 12.815/2013 (Lei Geral dos Portos, que regula as concessões, os arrendamentos e as autorizações portuárias) — entre outras. Aqui, a racionalidade jurídico-econômica é significativamente diversa daquela da dos contratos de desembolso.**

A doutrina¹⁰ também traz diferenças entre contratos de obra/serviço de engenharia e contratos de concessão:

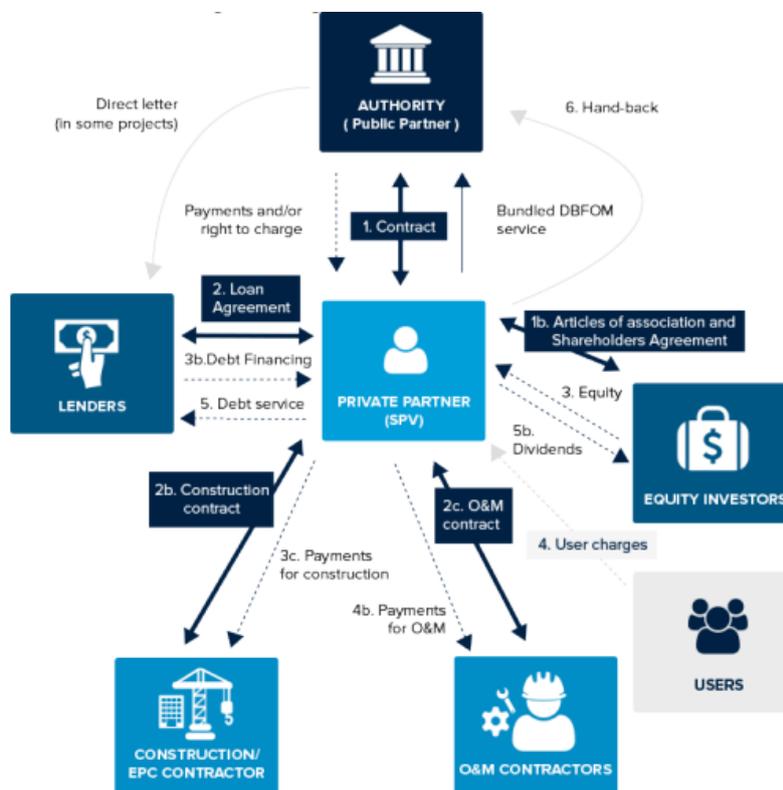
Exigências editalícias que focam, precipuamente, na execução de obras ou serviços de engenharia não condizem com o objeto central da contratação. Ora, contratos de concessão de serviço público não são contratos de obras! Ainda que se trate de um projeto *greenfield*, a concessão de serviços públicos tem por escopo principal a delegação à iniciativa privada da gestão prestacional de um serviço público. Isso significa dizer que o objeto principal da contratação não será a execução de obras, estritamente, mas a operação, a prestação do serviço. Eventuais obras podem ser objeto, por exemplo, de uma subcontratação qualificada, sem que isso prejudique a contratação da concessionária pelo Poder Público. Bem por isso, para que sejam atinentes à parcela de maior relevância da contratação, as exigências de qualificação técnica devem buscar comprovar a capacidade da licitante quanto à gestão do respectivo serviço.

Dessa forma, reforça-se que o estabelecimento de exigências demasiadas de qualificação técnica poderia vir a restringir o número de licitantes e, por conseguinte, a competitividade do certame.

Registra-se, assim, que contratos de concessão se assemelham a contratos de gestão, com múltiplos atores envolvidos:

¹⁰ RILLO, Regina. Qualificação técnica em licitação de concessão de serviço público. 2019. Disponível em: <https://vernalhapereira.com.br/qualificacao-tecnica-em-licitacao-de-concessao-de-servico-ublico/>. Acesso em: 25/09/2024.

Figura 2 - Gestão de intervenientes em um contrato de concessão por meio do concessionário¹¹



E é sob essa ótica que deve ser analisada a exigência constante no item 13.5.1.1 do edital, que estabelece que a LICITANTE apresente registro junto ao CREA, CAU ou CRA.

É que tal exigência, impede a participação individual de empresas que não as de engenharia e administração.

Ocorre que, em concessões, o concessionário tem os meios e incentivos para adquirir no mercado a expertise técnica necessária ao provimento do serviço com a qualidade prevista no contrato. Desse modo, a qualificação técnica deve ser orientada a exigir que a licitante

¹¹ APMG International. 6.1. Introduction to the Basic PPP Project Structure. Disponível em: <https://pppcertification.com/ppp-certification-guide/61-introduction-basic-ppp-project-structure>.

demonstre possuir conhecimento de gestão financeira e experiência no mercado de investimentos.

E aqui é importante ressaltar que **o registro no CREA, CAU E CRA NÃO reflete a capacidade operacional compatível com o serviço concedido**, pois não representa experiência na prestação de serviços de gestão de vagas de estacionamento, tampouco em gestão financeira, **sendo mero documento que atesta inscrição em órgão regulador do setor de engenharia, arquitetura ou administração.**

Desse modo, uma empresa que construiu um complexo habitacional ou que tenha realizado atividades de limpeza em prédios, por exemplo, poderia ser considerada habilitada, sem que essa experiência refletisse qualquer qualificação indispensável à garantia de cumprimento do objeto. **Por outro lado, um fundo de investimento que compõe uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) que explora serviços de estacionamento, estaria impedido de participar individualmente deste certame por não poder ter registro no CREA.**

E aqui merece destaque que a boa prática tem demonstrado uma relevante participação de fundos de investimento no mercado de concessões, destacando-se concessões rodoviárias, por exemplo:

O fundo de investimento Via Appia Infraestrutura foi o vencedor do leilão para a concessão do trecho norte do Rodoanel de São Paulo realizado na tarde desta terça-feira, 14, na sede de B3, em São Paulo.

[...]

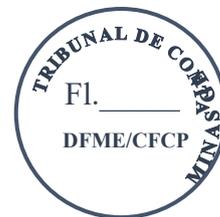
A oferta de deságio (desconto sobre o valor a ser pago pelo Estado) da vencedora foi de 100% pela contraprestação dos serviços públicos de operação, manutenção e investimentos. Além disso, a empresa ofereceu um deságio de 23% sobre o valor do aporte público necessário para conclusão da obra. O valor estimado em investimentos é de aproximadamente R\$ 3,4 bilhões, segundo o edital publicado em agosto do ano passado. A licitação teve outras três concorrentes.¹²

¹² Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/negocios/leilao-do-rodoanel-norte-e-vencido-pela-via-appia-obra-tem-previsao-de-entrega-para-2026/>. Acesso em 21/02/2024.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



Ora. Se a capacidade operacional é a demonstração de experiência dos potenciais licitantes na comprovação de que possuem aptidão para executar o objeto e, se o objeto em um contrato de concessões tem como parcela de maior relevância (i) a indispensável captação de recursos no mercado e (ii) a prestação de serviços de gestão de estacionamento rotativo, **a exigência de registro do CREA, CAU OU CRA não reflete nem uma coisa nem outra, configurando tão somente uma barreira de entrada.** Também não se pode perder de vista que os contratos de concessão de serviços públicos e Parcerias Público-Privadas (PPPs) abrangem diversos elementos cuja complexidade não se restringe aos contratos de obras e serviços comuns, demandando a busca por arranjos e soluções técnicas tanto na prestação do serviço público em si, como também na captação e gestão de recursos. Os requisitos de qualificação técnica devem ser estabelecidos visando justamente o incremento da competitividade no certame.

Vale, portanto, que o Poder Público avalie os requisitos de qualificação técnica considerando a lógica subjacente aos contratos de concessão, buscando exigências voltadas para a comprovação de capacidade financeiro-gerencial dos licitantes, diante da experiência com captação e gestão de recursos necessários à prestação dos serviços.

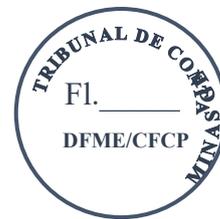
Nesse contexto, depreende-se que as exigências de qualificação econômico-financeira de qualificação técnica profissional são bastantes por apresentarem dupla função: (i) atrair licitantes capazes de honrar com os investimentos a serem realizados; e (ii) garantir o conhecimento de operação similar. Isso porque permite a concretização da competitividade, sendo o princípio da competitividade elemento nuclear de toda e qualquer licitação.

Aqui cabe pontuar que o Edital nº 10/2024, na cláusula 13.5.2.1, traz a necessidade de demonstração, pelas licitantes, de requisitos de capacidade técnico-profissional, qual seja a comprovação que a licitante possui em seu quadro, na data prevista para a entrega da proposta, profissional de nível superior detentor de C.A.T. – Certificado(s) de Acervo Técnico expedido(s) pela entidade profissional competente (Registro no sistema CREA/CONFEA e/ou CAU e/ou CRA), que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART ou o Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, relativo à execução



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



dos serviços de sistema de estacionamento rotativo pago em via pública. A opção aqui aparenta-se acertada.

Contudo, com relação à exigência de prova de inscrição ou registro em nome da licitante no CREA, CAU ou CRA, conforme indicado acima, trata-se de exigência que se revela restritiva, além de inapta a refletir a capacidade técnica necessária à gestão do contrato.

E não se pode perder de vista que aumentar o número de potenciais interessados é dever ínsito a qualquer gestor público responsável por modelar uma licitação, sendo a competitividade, em certa medida, vetor que instrumentaliza e torna viável concretizar outros princípios e valores constitucionais. Ou seja, quanto maior a competição, maior a chance de viabilizar o atendimento dos princípios da eficiência, da economicidade e do próprio atendimento ao interesse público primário. Afinal, com maior competição, tende-se a obter melhores propostas, com menores preços.

Assim, conclui-se pela irregularidade da cláusula 13.5.1.1. do edital, na medida em que se trata de exigência restritiva, além de inapta a refletir a capacidade técnica necessária à gestão do contrato.

Assim sendo, para a continuidade do certame, entende-se necessário **determinar** ao Município que adeque o Edital de Concessão **para excluir a exigência de registro do LICITANTE em entidade profissional competente, diante de seu caráter restritivo.**

3.1.e. Outras alterações

Outras alterações podem ser observadas na versão mais recente do Edital de concessão dos serviços de estacionamento rotativo de Patrocínio/MG.

A primeira diz respeito à supressão integral da “Seção 20 – Do Contrato e Garantia da Execução”. O Edital nº 01/2024 previa que:

20.1. Para assinar o contrato, deverá o licitante vencedor prestar garantia de 1% (um por cento) sobre o valor total estimado do período total da concessão conforme planilha constante dos anexos Termo de Referência e Estudo de Viabilidade Econômica, a preços iniciais, sob pena de decair o direito de

contratação, com validade durante a execução do contrato e 03 (três) meses após o termo da vigência contratual, devendo ser renovada no caso de prorrogação.

20.2. Caberá à Concessionária optar por uma das seguintes modalidades de garantia, conforme art. 96 da Lei 14.133/21:

I- caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II- seguro-garantia;

III- fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

(...)

A referida seção segue com detalhamento para cada uma das modalidades de garantia que viesse a ser escolhida pela concessionária, que deveria corresponder a 1% (um por cento) do valor total estimado no período total da concessão. Quanto a esse ponto, cabe visitar o que dispõe a Súmula nº 275/2012, do Tribunal de Contas da União (TCU):

Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

(sem grifos no original)

Em linha com o disposto na referida Súmula TCU nº 275/2012, observa-se que o Município de Patrocínio/MG, no Edital nº 10/2024, optou por suprimir a totalidade da seção que dispunha das garantias da execução do contrato. Lado outro, o Poder Concedente entendeu mais adequado a inclusão de exigência de apresentação de novas certidões e de comprovação de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica operacional e profissional.

Quanto a exclusão da garantia de 1%, entende-se que **não se traduz em prejuízos à demonstração da capacidade econômico financeira das licitantes**, sobretudo quando se leva em conta que o novo edital passou a estabelecer a exigência de outorga fixa do tipo *up front* (cobrada no ato de assinatura do contrato) no importe de 500 mil reais.

Destaca-se que se esse tipo de outorga – embora não se trate propriamente de uma exigência de qualificação econômico-financeira – é um importante mecanismo para se

aferir o comprometimento da licitante com a execução do contrato. Isso acontece pois tal cobrança cria um elevado custo de saída para a concessionária, visto que em virtude do encerramento do contrato, qualquer que seja seu motivo, a concessionária não poderá reaver tal valor. Dessa forma, é a partir da execução do contrato que ela espera recuperar o montante investido a título de outorga.

Já quanto às certidões que passaram a ser exigidas no Edital nº 10/2024 são “Certidão expedida pelo Cadastro Nacional de Condenações por Ato de Improbidade Administrativa” (cláusula 13.3.10) e “Certidão expedida pelo Cadastro Nacional das Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS” (cláusula 13.3.11). De acordo com a cláusula 13.3.11.1, a exigência dessas certidões estaria amparada no art. 12 da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, o qual traz as penalidades aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa.

Em que pese o potencial de reduzir o conjunto de licitantes, em juízo preliminar, entende-se que a inclusão da obrigação de apresentação dessas certidões não possui a capacidade de interferir na viabilidade econômica do contrato, além de conferir maior segurança na escolha da licitante vencedora para a futura execução dos serviços concedidos.

Finalmente, cabe mencionar a cláusula de reajuste das tarifas, que traz redação distinta daquela apresentada no Edital nº 01/2024. A versão anterior, em sua cláusula 17.6, assim apontava:

17.6. A revisão do valor da tarifa durante a vigência da Concessão se dará única e exclusivamente por iniciativa do Poder Público. A periodicidade de reajuste do valor do presente contrato será anual, contado a partir da data limite para a apresentação das propostas, conforme disposto no art. 3º, §1º da Lei nº 10.192/2021 e art. 134 e 135 da Lei 14.133/21, mediante a aplicação de índices.

O Edital nº 10/2024, por outro lado, dispõe sobre o assunto da seguinte forma:

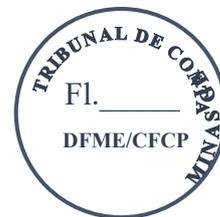
18.7. A revisão/reajuste do valor da tarifa durante a vigência da Concessão deverá ser realizada com base no IPCA dada a conclusão da execução de um ano de contrato, devendo a concessionária protocolar ofício ao Poder Público com as memórias de cálculo e o novo valor da tarifa.

18.7.1. Se aprovado o reajuste, a concessionária deverá realizar a divulgação em jornal de alta circulação e mídias sociais 60 dias antes da implementação do reajuste.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFPCP



18.8. A periodicidade de reajuste do valor dado no item 18.7 será anual, contado a partir da data limite para a apresentação das propostas, conforme disposto no art. 3º, §1º da Lei nº 10.192/2021 e art. 134 e 135 da Lei 14.133/21, mediante a aplicação de índices.

Nesse ponto, observa-se que a nova redação retira do instrumento convocatório a prerrogativa, anteriormente prevista, de que a revisão das tarifas se dariam única e exclusivamente por iniciativa do Poder Público. Entende-se, preliminarmente, que a redação das cláusulas 18.7 e 18.8 do Edital nº 10/2024 aprimoram as regras do contrato quanto ao risco de não ocorrer, de forma deliberada pelo Poder Concedente, revisão anual dos valores das tarifas, o que poderia implicar frustração de receitas e até mesmo na inviabilidade do contrato.

Quanto ao Estudo de Viabilidade Econômica que compõe o Anexo III do Edital de Concorrência nº 10/2024, esse será objeto de análise pormenorizada na seção 3.2 a seguir. Nessa seção, serão apresentados e discutidos eventuais impactos das alterações realizadas no Edital nº 10/2024 em relação ao Edital nº 01/2024 na viabilidade da concessão.

3.2. Inconsistências nos cálculos do estudo de viabilidade econômica da Concessão / Do enriquecimento ilícito

Conforme já pontuado em seções anteriores deste documento, diversos pontos foram alterados no Edital nº 10/2024 em relação ao Edital nº 01/2024, objeto de avaliação anterior por esta Unidade Técnica. Relembre-se que, em momento anterior, esta Unidade Técnica havia opinado no sentido de se determinar a **suspensão do certame** em virtude de inconsistências graves, sobretudo, aquelas relativas às premissas de viabilidade econômica da concessão. Dessa forma, a presente seção busca avaliar de forma pormenorizada os ajustes implementados no certame quanto ao Estudo de Viabilidade Econômica, a fim de verificar se as irregularidades identificadas foram superadas

De forma a contextualizar brevemente as alterações realizadas pelo Município de Patrocínio/MG no Edital nº 10/2024 e que possuem o condão de influenciar na viabilidade da concessão, cabe pontuar que a modelagem anterior do Edital nº 01/2024 havia considerado uma taxa de ocupação das vagas de estacionamento de 80% (oitenta por



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



cento), sem a previsão de qualquer inadimplência. A nova modelagem, por sua vez, considera uma taxa de ocupação das vagas de 45% (quarenta e cinco por cento) no primeiro ano, resultado do produto de uma ocupação de 75% (setenta e cinco por cento) e uma adimplência ou respeito de 60% (sessenta por cento). Essa redução da taxa de ocupação revela um aprimoramento do edital. Contudo, como se demonstrará a seguir, essa adequação não foi suficiente para sanar as fragilidades dos Estudos de Viabilidade.

Já o investimento inicial anteriormente previsto, excluída a outorga inicial mínima de R\$ 100.000,00, somava R\$ 1.581.704,17. Esse montante fora reduzido para R\$ 535.928,00 no mais recente Edital, também expurgando o valor da outorga inicial, agora fixada em R\$ 500.000,00.

Outro ponto muito importante diz respeito ao período de vigência do contrato, que anteriormente era de 3 (três) anos e agora foi definido em 5 (cinco) anos. Com isso, além de se aumentar a receita da concessão, também foi incluída a previsão de investimentos, pela concessionária, no terceiro ano, na ordem de R\$ 264.690,00. Esse valor refere-se à reposição/reconstrução de sinalização e à nova campanha de divulgação e utilização do sistema.

Diante desses ajustes, tanto nas receitas quanto nos custos projetados, bem como no período de vigência do contrato, torna-se imprescindível avaliar novamente a viabilidade da concessão, que é o objeto principal desta seção.

E aqui já se pode antecipar que, apesar de o edital ter sofrido alterações que se traduziram em certo aprimoramento, ao se analisar a planilha de Estudo de Viabilidade Econômica, verificou-se que **os estudos ainda possuem inconsistências graves e impeditivas à continuidade do certame**, conforme será aprofundado a seguir.

De antemão, é extremamente importante reforçar que a atualidade e a precisão das informações econômico-financeiras, no que compreende desde a correta estimativa de receitas e custos do projeto até a própria taxa de desconto estimada pelo *Weighted*

*Average Capital Cost (WACC)*¹³, são essenciais. Estimativas irrealistas de receitas e de despesas podem comprometer o fluxo de caixa e gerar prejuízos que comprometam a qualidade ou mesmo a continuidade da prestação do serviço. Por outro lado, também podem levar a enriquecimento sem causa pela concessionária em detrimento dos usuários e do Poder Público. A taxa de desconto, por sua vez, possui elevada sensibilidade à modelagem econômico-financeira, podendo afetar o resultado do fluxo de caixa descontado e o Valor Presente Líquido (VPL¹⁴) de forma significativa, a depender dos montantes de investimentos envolvidos.

Nesse sentido, **a partir das informações constantes na planilha enviada pelo Município, e partindo de um WACC de 9,10%¹⁵, verifica-se que o VPL, calculado a partir do Fluxo de Caixa dos Investimentos, foi de R\$ 1.636.433,15, já considerando as outorgas fixa e variável¹⁶**. Considerando que o fluxo de caixa já leva em conta a taxa de desconto, ou seja, já considera o custo de oportunidade do capital¹⁷, que, por sua vez, reflete o risco assumido pelo privado, o valor do VPL deveria **necessariamente** ser zero.

Explica-se mais: em projetos de concessão e Parcerias Público-Privadas (PPPs), **a equivalência/igualdade entre a Taxa Interna de Retorno (TIR) e o WACC para o cálculo da contraprestação visa garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.**

A TIR representa a rentabilidade esperada pelo investidor privado ao considerar os riscos inerentes ao projeto. O WACC, por sua vez, reflete o custo médio de capital da empresa, considerando a proporção entre capital próprio e capital de terceiros. **Ao igualar a TIR**

¹³ O WACC, também conhecido como Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC), é uma média ponderada dos custos de dívida e capital próprio, refletindo a taxa de desconto apropriada para avaliar projetos de investimento.

¹⁴ VPL é uma função financeira utilizada na análise da viabilidade de um projeto de investimento. É definido como o somatório dos valores presentes dos fluxos estimados de uma aplicação, calculados a partir de uma taxa dada e de seu período de duração.

¹⁵ Percentual apresentado na planilha fornecida pelo Município – célula G25 da aba P15 – WACC.

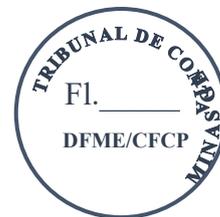
¹⁶ Foram estabelecidas uma outorga fixa inicial de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e uma outorga variável mensal mínima de 20% (vinte por cento) da receita da concessionária.

¹⁷ “O custo do capital próprio deve refletir o risco de um investimento em ações na empresa” (DAMODARAM, 2002).



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



ao *WACC*, assegura-se um ponto de equilíbrio em que os custos do projeto são cobertos pelas receitas geradas. Com isso, o investidor receberá um retorno compatível com o custo de captação dos recursos necessários para financiar o empreendimento, garantindo a viabilidade econômico-financeira do contrato ao longo do tempo.

Nesse contexto, o *WACC* atua como referência para a definição de outros parâmetros dos Estudos de Viabilidade. Isso porque o CMPC é uma medida padronizada que reflete o custo de capital em um determinado setor da economia, evitando distorções e favorecimentos indevidos.

Se a TIR for inferior ao *WACC*, o projeto **não será atrativo para o investidor privado**, prejudicando a competitividade. Se a TIR for superior ao *WACC*, o projeto **estará gerando uma rentabilidade excessiva para o investidor privado**, o que pode ser considerado um enriquecimento ilícito, além de gerar distorções no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Não obstante, o fluxo de caixa indica um VPL excessivamente positivo, já levando em conta o valor de outorga, o que reflete uma **Taxa Interna de Retorno (TIR¹⁸)**, taxa que **mensura a rentabilidade aferida pela concessionária, muito superior ao *WACC* estabelecido na Planilha, da ordem de 9,10%**. Veja-se na sequencia as figuras 1, 2 e 3:

¹⁸ É definida como a taxa de desconto de um investimento que torna seu valor presente líquido nulo, ou seja, que faz com que o projeto pague o investimento inicial quando considerado o valor do dinheiro no tempo.

Figura 1 - Parte da aba P14-FLUXO DE CAIXA PROJETADO da planilha fornecida pelo Município

			Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
			dez/24 a dez/25	jan/26 a dez/26	jan/27 a dez/27	jan/28 a dez/28	jan/29a dez/29
B. Fluxo de Caixa			Implantação	Execução Plena			
22	Fluxo de Caixa Operacional	RS	693.273,71	739.680,91	787.109,07	835.580,65	885.118,61
23	Investimentos	RS	1.035.928,00	-	-	-	-
a	Móveis e Eletrodomésticos	RS	15.310,00	-	-	-	-
b	Equipamentos Eletrônicos	RS	113.600,00	-	-	-	-
c	Sinalização	RS	188.090,00	-	-	-	-
d	Campanha de Divulgação de Utilização do Sistema	RS	76.600,00	-	-	-	-
e	Facilidades e Conveniências:	RS	85.000,00	-	-	-	-
f	Veículo de Apoio Operacional	RS	57.328,00	-	-	-	-
g	Outorga Inicial	RS	500.000,00	-	-	-	-
24	Fluxo de Caixa dos Investimentos	RS	1.035.928,00	-	-	-	-
25	Fluxo de Caixa Livre	RS	1.035.928,00	-RS 342.654,29	-	-	-
25	Payback		0,00	2,86	0,00	0,00	0,00

Fonte: Planilha excel setembro 2024.

Figura 2 - Parte da aba P15 – WACC da planilha fornecida pelo Município

	Re (US, nominal)	Custo de Capital próprio nominal					6,40%
	$Re = Rf + \beta \times (Rm - Rf) + Rb$						
FED	jul/24	Inflação US	Considera-se a taxa de inflação de longo prazo projetada dos Estados Unidos e a projeção de inflação de longo prazo do Banco Central do Brasil (BACEN) na data julho de 2024 para obtenção do custo de capital próprio em moeda			2,50%	a.a.
BACEN	jul/24	Inflação Br	nacional			3,50%	a.a.
						Re (Br, nominal)	9,40%
BNDDES			TLP			7,29%	a.a.
			Taxa de intermediação financeira			2%	a.a.
BNDDES	jul/24		Risco de crédito			8,10%	a.a.
			Remuneração			1%	a.a.
						Rd nominal	17,89%
						WACC nominal	9,10%
						WACC Real	5,41%

Fonte: Planilha excel setembro 2024.

Figura 3 - Cálculos realizados pela Unidade Técnica a partir das informações constantes na planilha fornecida pelo Município

Item	Investimento Inicial	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
Fluxo de Caixa do Projeto	- R\$1.035.928,00	R\$693.273,71	R\$739.680,91	R\$522.419,07	R\$835.580,65	R\$885.118,61
Valor Presente dos Fluxos de Caixa	- R\$1.035.928,00	R\$635.428,16	R\$621.395,16	R\$402.257,55	R\$589.705,64	R\$572.545,63

Valor Presente Líquido	R\$1.636.433,15	WACC	9,10%	TIR	61,81%
------------------------	-----------------	------	-------	-----	--------

Fonte: adaptado de Planilha excel setembro 2024.

A partir dos cálculos realizados por esta Coordenadoria, verifica-se que, da forma como apresentada a modelagem, **a TIR do projeto está em 61,81%, sendo este percentual muito superior ao WACC do projeto, que é de 9,10%**, e superior aos riscos assumidos nesse tipo de empreendimento e às taxas praticadas nesse tipo de mercado.

Constata-se, portanto, que mesmo após as alterações promovidas no edital pelo Poder Concedente, subsiste significativo **excedente econômico** no empreendimento em análise, necessitando este excedente ser apropriado pelo Poder Concedente, **sob pena de configurar enriquecimento ilícito da concessionária e prejuízo ao erário e aos usuários.**

Sobre esse tema, destaca-se uma decisão recente do TCU, que, por meio do Acórdão 245/2023 - Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, se pronunciou nos seguintes termos:

A delegação da concessão de serviços públicos, atividade de cunho econômico, ou ainda eminentemente pública, têm por pressuposto remunerar a entidade privada no limite do seu custo de oportunidade, ou da sua taxa mínima de atratividade para se desincumbir do negócio.

Entretanto, no mais das vezes, **a atividade delegada apresenta uma atratividade econômica maior, que se traduz numa taxa interna de retorno (TIR) superior ao seu custo de oportunidade [WACC], traduzindo-se num lucro econômico maior do que zero. Este excedente econômico, por se tratar de uma atividade cuja titularidade pertence ao ente público, tem sua natureza pública, por consequência.**

A destinação deste excedente poderá ser equacionada de diversas maneiras. As mais comuns, a título de exemplo, seriam a distribuição direta aos usuários por meio da garantia da modicidade tarifária, ou indireta, por meio da melhoria da qualidade dos serviços públicos disponibilizados.

[...]

O que não cabe, portanto, sob qualquer pretexto, é transferir o excedente econômico da atividade delegada à concessionária, ao se assumir a hipótese de que os recursos destinados à 'conta vinculada' seriam privados, porque estar-se-ia permitindo que o privado se apropriasse irregularmente deste excedente, obtendo, com isso, uma rentabilidade superior ao seu custo de oportunidade.

[...]

Além disso, como dito acima, repise-se, na hipótese de serem recursos privados, a **concessionária estaria se apropriando indevidamente da mais valia da concessão a quem cabe por direito ao Poder Concedente. Seria o caso de a concessionária obter uma rentabilidade superior ao seu custo de oportunidade (TIR > WACC)**¹⁹.

Em um primeiro momento, o VPL positivo indica que o projeto está gerando uma rentabilidade excessiva, o que poderia ser contornado caso esse valor fosse considerado para fins de estabelecimento da outorga na concessão, como valor mínimo a ser ofertado pelas licitantes.

Ocorre que, como demonstrado nessa análise, há outras tantas inconsistências no estudo de viabilidade que prejudicam a própria confiabilidade do valor de outorga fixado pelo edital:

Somente um estudo bem feito vai demonstrar ao poder público a viabilidade econômica do empreendimento e, dentre as variáveis calculadas, importante estimar o Valor Presente Líquido (VPL) do projeto, que, em última instância, é o que vai balizar o valor da outorga a ser pedido pela administração pública no edital (no caso de rotativos, a outorga em 100% dos editais da amostra foi estipulada em um valor inicial mais um percentual mensal incidindo sobre a receita auferida).

Sem o cálculo do VPL, a outorga cobrada passa a ser um palpite da administração, que pode ser maior ou menor do que o viável. Se o valor for subestimado, a tendência é que o poder concedente receba uma **outorga inferior ao que poderia receber**. Se for superestimado, a tendência é que a licitação seja deserta ou que não seja selecionada uma empresa sólida, mas uma que não tenha compromisso com o cumprimento de suas obrigações contratuais.²⁰

(sem grifos no original)

¹⁹ Acórdão 245/2023 - Plenário Relator Walton Alencar Rodrigues Processo 039.017/2021-4 Tipo de Processo Desestatização. Data da Sessão 15/02/2023 Número da Ata 6/2023 - Plenário

²⁰ PEREIRA, Guilherme Abreu Lima e. CONCESSÃO DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO: principais problemas observados nos processos licitatórios. Revista do TCE-MG, Belo Horizonte, ed. especial, p. 60-73, 2022. Anual. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCCEMG/article/view/535/509>. Acesso em: 12 abr. 2024.

Sobre essa rentabilidade excessiva, vale ponderar que, embora o Estudo de Viabilidade Econômica tenha sido aprimorado em alguns parâmetros quando comparado com o Estudo analisado nos autos do processo nº 1.167.015, **a modelagem ainda se baseia em premissas de receitas muito otimistas**, o que têm o condão de **inflar os resultados positivamente**, resultando na existência de excedente econômico.

É o caso, por exemplo, da consideração pelos estudos de uma taxa de ocupação efetiva²¹ de 45% no primeiro ano com projeção de crescimento anual de 2,2%, chegando a uma taxa de ocupação efetiva de 49,09% no quinto ano de operação. Aqui, a despeito de o Município ter considerado a Taxa de Respeito, essa premissa de ocupação continua tornando a modelagem consideravelmente atrativa e irreal, incompatível com a taxa praticada em editais semelhantes e incompatível, inclusive, com edital de versão anterior²², que previa uma taxa de ocupação de 70% e uma taxa de respeito de 30%, resultando numa taxa de ocupação efetiva de 21%²³.

Com efeito, a taxa de ocupação efetiva de 45% no primeiro ano com projeção de crescimento anual de 2,2% continua a revelar-se muito alta para um município com 90 mil habitantes, impulsionando a demanda do empreendimento e melhorando sobremaneira seu fluxo de caixa, a ponto de fazer a TIR atingir patamar acima de 60%.

Em análise da modelagem do novo edital e considerando todas as alterações realizadas e detalhadas nos itens 3.1 e seguintes deste relatório, esta unidade técnica verificou que a taxa de ocupação efetiva que tornaria o VPL nulo, ou seja, que tornaria a concessão viável sem transferência de excedente econômico ao privado é de 35,64% no primeiro ano com projeção de crescimento anual de 2,2%, valor ainda consideravelmente inferior ao desta

²¹ Considera-se como taxa de ocupação efetiva o resultado da multiplicação da taxa de ocupação pela taxa de adimplência do usuário (ou taxa de respeito).

²² EDITAL DE LICITAÇÃO CONCORRÊNCIA Nº 149/2023 PROCESSO Nº 09/2023. Anexo ao processo nº 1148748, peça n. 4 do SGAP.

²³ Taxa de ocupação efetiva = 70% x 30% = 21%.

modelagem²⁴, mas que ainda é bastante superior ao daquele previsto em versão anterior do edital, que considerava 21%.

Diante desse contexto, poder-se-ia, também nesse novo edital, cogitar que a TIR prevista no projeto, excessivamente elevada, vale frisar, seria mitigada caso a demanda efetiva seja realmente inferior à projetada.

Ocorre que, a despeito das alterações feitas pelo poder concedente, o **edital e contrato continuam não disciplinando o risco de demanda**, sendo omissos quanto a esta atribuição.

Embora o edital mencione a repartição objetiva de riscos pelo contrato²⁵, este não dispõe de matriz de riscos, fazendo repartição genérica de atribuições no bojo das cláusulas “Obrigações do Poder Concedente”, “Obrigações da Concessionária” e “Direitos e obrigações dos usuários”. A cláusula que atribui obrigações ao parceiro privado se limita àquelas relativas ao pagamento de outorga, encargos sociais, trabalhistas, responsabilidades civil, administrativa e penal por danos, bem como prestação de informações ao Poder Concedente.

Tal omissão reforça, portanto, como decorrência da rentabilidade excessiva do projeto, **um risco de dano ao erário e aos usuários e propicia o enriquecimento sem causa da concessionária**, na medida em que a modelagem prevê uma **TIR significativamente alta (acima de 60%)**, que poderá servir como baliza para futuros pedidos de reequilíbrio.

²⁴ que considerou 45% no primeiro ano com projeção de crescimento anual de 2,2%, chegando a uma taxa de ocupação efetiva de 49,09% no quinto ano de operação.

²⁵ Edital, item 25.1. - O contrato poderá ser alterado nos termos do art. 124 da Lei 14.1333/2021, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

25.1.2. - por acordo entre as partes:

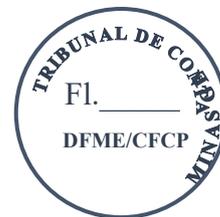
(...)

25.1.2.2. para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, **respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.**



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



Nesse cenário, a modelagem baseada em premissas otimistas e irreais, como uma taxa de ocupação efetiva de 45% no primeiro ano com projeção de crescimento anual de 2,2%, **continua conferindo ao licitante a possibilidade de cobrar indenizações por eventuais prejuízos à execução contratual com base em atualização pela mesma TIR do projeto, ou seja, 61,81%**. E motivos para pedidos de indenização se revelam presentes, tal como possíveis erros grosseiros na projeção da demanda, por meio de consideração de taxa de ocupação irreal.

Sob esta perspectiva, digno de nota, mais uma vez, que há concessões que atribuem a responsabilidade por variações da demanda ao Poder Concedente, o que poderia atrair tal interpretação a um contrato silente como este de Patrocínio/MG, sobretudo quando é o município o responsável pelo trânsito local e emissão de autuações de trânsito, fatores que afetam diretamente a demanda do serviço. Vejamos a seguir alguns exemplos de matrizes de risco neste sentido de alocação de risco:

Figura 4 - Matriz de risco para contratação pelo município de Itararé/BA²⁶

²⁶ Concorrência pública – retificado. Edital de concorrência pública nº 13/2023. Processo administrativo nº 15.629/2023. Tabela 5. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/46634390000152/2024/66>. Acesso em 11/04/2024.

RISCO	DEFINIÇÃO	ALOCÇÃO	IMPACTO	PROBABILIDADE	MITIGAÇÃO
Redução/Aumento da Demanda	Reduções/Aumentos inesperados de receita devido à queda ou aumento de demanda causado pelo desempenho da economia.	Público	Médio / Alto	Ocasional	O Poder Concedente deverá revisar periodicamente o plano estratégico plurianual
	Reduções / Aumentos da demanda decorrentes de variações populacionais, industriais ou de serviços não previstos nas projeções.				Ações para incentivo do turismo no Município

Fonte: Edital de concorrência pública nº 13/2023.

Figura 5 - Matriz de riscos para o município de Criciúma/SC²⁷

Risco	Tipo de Risco	Definição	Probabilidade	Impacto	Mitigação
Demanda	Erro de projeção	Redução / aumento da demanda projetada nos estudos do Poder Concedente	Baixo	Alto	Realização de estudos embasados em informações atuais e fidedignas. Projeção de demanda baseada em índices confiáveis e conservadores
	Ambiente Macroeconômico 10%	Redução / aumento inesperada da demanda causada pelo desempenho da economia	Baixo	Médio	Incentivos tarifários e outros para estimular a demanda. Cláusula contratual prevendo reequilíbrio pelo excesso / redução da demanda
	Interferência do Poder Concedente 10%	Redução / aumento da demanda devido a interferências diretas do Poder Concedente	Baixo	Médio	Reequilíbrio
Taxa de Ocupação	Erro de projeção 6%	Greves ou paralizações promovidas pelos empregados da concessionária	Médio	Médio	Implantação pelo Concedente/ concessionária de mecanismos que visem o entendimento

Fonte: Concorrência Pública nº 050/PMC/2021.

E também nesse novo edital não se pode desconsiderar que as omissões do contrato abarcam, assim como no edital anterior, a falta de referência sobre qual taxa de desconto será aplicada nos casos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como sobre qual taxa de desconto aplicar no caso de alterações de escopo via termo aditivo²⁸, **o que dá margem para a TIR de 61,81% ser considerada para tais remunerações, favorecendo o enriquecimento sem causa da concessionária.**

A reforçar esse panorama, essa unidade também verificou que alguns valores **considerados no CAPEX podem ter sido superestimados**, tal como a sinalização vertical, custando R\$ 780,00 a unidade. Este item foi comparado com o de outras licitações, tendo-se encontrado custos unitários (C.U.) significativamente menores:

²⁷ Concorrência Pública nº 050/PMC/2021. Julho/2021. Anexo I.1 – Matriz de risco. Disponível em: https://www.criciuma.sc.gov.br/site/files/03_Anexo_I.1.pdf. Acesso em 25/09/2024.

²⁸ Regulado pela cláusula oitava da minuta do contrato.

Tabela 1: Custo unitário (C.U.) para licitação de Patrocínio em comparação com outras licitações

Item	Qtde	C.U. (Lic. Patrocínio/MG)	C.U. (Lic. Varginha/MG) ²⁹	C.U. (Lic. Arapongas/PR) ³⁰	C.U. (Lic. Lages/SC) ³¹
Sinalização vertical (placa)	65	780,00	145,00 ³²	220,00 ³³	280,00

Dessa forma, em linhas gerais, verifica-se que, mesmo após as alterações promovidas pelo Poder Concedente, o fluxo de caixa indica um VPL excessivamente positivo, o que se traduz em uma **TIR de 61,81%, revelando que a rentabilidade a ser aferida pela concessionária é extremamente excessiva, muito superior ao WACC estabelecido na Planilha, da ordem de 9,10%, o que se traduz em risco de enriquecimento desarrazoado da concessionária e prejuízo ao erário no longo prazo.**

Por tudo isso, apesar dos aprimoramentos realizados, conclui-se que o Estudo de Viabilidade Econômica permanece irregular, possuindo inconsistências que podem comprometer a execução contratual, entendendo-se, assim, pela necessidade de **suspensão cautelar** do certame, devendo-se dar continuidade ao certame apenas após a devida correção dos estudos de modelagem.

Diante do exposto, entende esta Unidade Técnica pela impossibilidade de continuidade do certame nos moldes do apresentado pelo Município de Patrocínio/MG, impondo-se que o estudo de viabilidade seja refeito no sentido de ajustar as projeções e parâmetros

²⁹ Concorrência pública nº 006-2023- Estacionamento Rotativo. Termo de Referência. Disponível em: <https://www.varginha.mg.gov.br/portal/editais/0/1/31558/>. Acesso em 25/09/2024.

³⁰ Concorrência pública nº 002/2024. Processo Administrativo nº 66/2024. Previsão Custos e Retorno. disponível no link: <https://c.atende.net/p65eb099dd1fdd>. Acesso em 11/04/2024.

³¹ Concessão de Serviço Público Sistema de Estacionamento Rotativo Pago. Anexo II.4. Disponível em: https://www.lages.sc.gov.br/editais_pdf/15690149752977653705d8544bfe9a9.pdf. Acesso em 25/09/2024.

³² Item designado por “Sinalização vertical”

³³ Item 2.2.2 do Quadro IV. pg. 96.

adotados, a fim de conduzir a uma TIR coerente com esse tipo de mercado e zerando o VPL, sanando, assim, os vícios identificados.

Alternativamente, caso não se entenda adequada a suspensão cautelar do certame e o refazimento dos estudos de viabilidade econômica, como forma de mitigar os impactos das inconsistências identificadas e contornar a rentabilidade excessiva do projeto, reduzindo o risco de dano ao erário, propõe-se que seja **determinada** a retificação do instrumento convocatório (Edital nº 10/2024), pelo Município de Patrocínio/MG, para que haja um aumento da outorga mínima (fixa e/ou variável) de modo a zerar o VPL da concessão, reabrindo-se o prazo de abertura das propostas.

4. CONCLUSÃO E MEDIDAS CABÍVEIS

Diante de todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que a versão mais recente do instrumento convocatório para concessão dos serviços de estacionamento rotativo no Município de Patrocínio/MG, apresentada no Edital nº 10/2024, apresenta avanços comparativamente ao Edital nº 01/2024. Como elementos positivos, cita-se a exigência de qualificação econômico-financeira das licitantes, com a exigência de índices e parâmetros em linha com a literatura, e o aprimoramento da redação da cláusula de reajuste periódico dos preços pagos pelos serviços.

Não obstante, identificou-se que permanece grave irregularidade relacionada ao Estudo de Viabilidade Econômica, sistematizado no Anexo II do Edital, conforme análise constante no subitem 3.2 deste relatório. É que o referido estudo apresenta Valor Presente Líquido (VPL) e, conseqüentemente, uma Taxa Interna de Retorno (TIR) extremamente elevados, que podem refletir a superestimativa de receitas ou a subestimativa de custos e de investimentos.

Caso não haja adequação desses valores, a manutenção desses parâmetros (VPL e TIR) nos níveis apresentados no Estudo de Viabilidade Econômica tem enorme potencial de impacto negativo ao Poder Público. Isso, porque um VPL muito elevado pode representar enriquecimento sem causa pela concessionária em detrimento dos usuários e do

Município de Patrocínio/MG. Por outro lado, uma frustração de receitas e resultados poderia motivar pedidos de reequilíbrio econômico da concessão considerando a TIR de 61,81% calculada, o que seria totalmente desarrazoado e prejudicaria sobremaneira a modicidade tarifária. Soma-se aqui o fato de que o Edital permanece incompleto quanto à repartição de riscos e à apresentação de uma matriz de riscos.

Esse cenário impõe que esta Corte de Contas venha a intervir no sentido de **propor a suspensão cautelar do certame para que seja realizada a adequação dos estudos de viabilidade econômica da concessão pelo Município de Patrocínio/MG.**

Alternativamente, caso não se entenda adequada a suspensão cautelar do certame e o refazimento dos estudos de viabilidade econômica, como forma de mitigar os impactos das inconsistências identificadas e contornar a rentabilidade excessiva do projeto, reduzindo o risco de dano ao erário, propõe-se que seja **determinada:**

- a retificação do instrumento convocatório (Edital nº 10/2024), pelo Município de Patrocínio/MG, para que haja um aumento da outorga mínima (fixa e/ou variável) de modo a zerar o VPL da concessão, reabrindo-se o prazo de abertura das propostas; e
- a exclusão da exigência de registro dos licitantes em entidade profissional competente, diante de seu caráter restritivo.

Por fim, reforça-se que também foi observado que **a inclusão de exigência de qualificação técnico-operacional que prevê a necessidade de registro dos licitantes em conselho profissional possui potencial restritivo à competição no certame**, o que atrai a necessidade de adequação do instrumento convocatório ora sob análise também em relação a esse ponto. Nesse sentido, entendeu-se como **imperativo a determinação de exclusão dessas restrições no Edital nº 10/2024.**

5. DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA CAUTELAR

Diante do exposto, conclui-se, em juízo de cognição sumária, que estão presentes os pressupostos previstos no art. 121 do Regimento Interno do TCE/MG para a **concessão de medida cautelar**.

O *fumus boni iuris* resta configurado em razão, sobretudo, da previsão de uma **taxa de rentabilidade para o particular excessivamente elevada (61,81%)**, aliada a uma combinação de equívocos na modelagem econômico-financeira do empreendimento e omissões no instrumento contratual, que geram desequilíbrio entre os encargos e as receitas da concessão. Essas desconformidades, além de terem o flagrante risco de gerarem o enriquecimento sem causa da concessionária e o prejuízo ao erário e aos usuários, têm o potencial de darem causa a pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato desarrazoados pelo particular, sem que o contrato tenha mecanismos adequados para obstá-los.

Esse risco é evidenciado pela omissão do instrumento convocatório quanto à atribuição de riscos de demanda à concessionária e pela falta de disciplina sobre uma taxa de desconto específica a se considerar para reequilíbrios econômico-financeiros, bem como para termos aditivos, o que possibilita que a TIR prevista para o projeto, que é excessivamente elevada, seja utilizada como baliza para pedidos de reequilíbrio.

A reforçar esse panorama, observa-se que a modelagem do projeto foi baseada em premissas inconsistentes, como, por exemplo, a previsão de uma alta taxa de ocupação efetiva (45% de ocupação no primeiro ano com projeção de crescimento anual de 2,2%), o que pode ensejar pedidos de reequilíbrio pelo particular, dado que a realidade da execução contratual tem alta probabilidade de revelar uma demanda inferior à prevista pelo serviço.

Além disso, verificou-se que alguns valores considerados no CAPEX podem ter sido superestimados, o que, aparentemente, poderia reduzir a rentabilidade do projeto, mas, em verdade, favoreceria o enriquecimento sem causa da concessionária.

Flagrante, portanto, a fumaça do bom direito.

Já o *periculum in mora* emerge da previsão de realização do certame já para dia 21/10/2024, ocasião em que poderá ser selecionada uma proposta que terá como base um projeto com uma modelagem que tem um enorme potencial de gerar prejuízos para o interesse público, o que coloca em risco a eficácia de uma futura decisão de mérito deste Tribunal.

Por essas razões, entende-se necessária a **concessão de medida cautelar** com vistas à suspensão do certame, em face das manifestas irregularidades ora identificadas, as quais têm o potencial de comprometer não só a seleção da melhor proposta no procedimento licitatório que precederá a concessão, mas, também, a execução contratual do serviço objeto do edital em análise.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

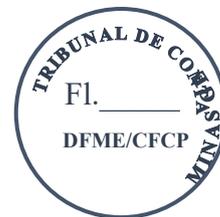
Diante do exposto, esta Unidade Técnica propõe:

- A **concessão da medida liminar**, considerando que, no presente caso, estão reunidos nos autos elementos que a justificam, para que o Município de Patrocínio se abstenha de dar continuidade ao certame até que seja promovida a adequação dos Estudos Técnicos e implementadas as demais as alterações necessárias para sanar os vícios identificados, conforme determinações propostas;
- A **citação** do Sr. Lucas Eduardo Silva Ferreira, inscrito no CPF sob o número 104.160.246-45, OAB/MG 151.726, subprocurador do Município de Patrocínio/MG, para, querendo, **apresentar defesa**, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista as **irregularidades** apuradas nos subitens 3.1.d e 3.2 deste relatório, bem como em relação às determinações propostas, especificadas no item 4 deste relatório;
- Caso novo Edital seja elaborado com objeto igual ou semelhante ao da presente demanda, ele deve ser enviado a esta Corte de Contas para conhecimento e



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME
Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP



análise, acompanhado dos Estudos de Viabilidade Econômica, com as memórias de cálculo feitas por meio de planilhas, em meio eletrônico, com fórmulas discriminadas, sem exigência de senhas de acesso ou qualquer forma de bloqueio aos cálculos.

À consideração superior,

CFCP, aos 30 de September de 2024

Israel Freitas Moreira Giovannetti
Analista de Controle Externo CFCP
TC 3542-1

Rômulo José Soares Miranda
Analista de Controle Externo CFCP
TC 3565-1