

Processo: 1.177.468
Natureza: Edital de Licitação
Procedência: Prefeitura Municipal de Patrocínio
Responsável: Sr. Deiró Moreira Marra, Prefeito do Município de Patrocínio
Procurador: Lucas Eduardo Silva Ferreira, OAB/MG 151.726
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

EDITAL DE LICITAÇÃO. CONCESSÃO. SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO, EXPLORAÇÃO, MANUTENÇÃO, OPERAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E GERENCIAMENTO, POR MEIO DE SOLUÇÕES DIGITAIS, DE VEÍCULOS AUTOMOTORES ESTACIONADOS NAS ÁREAS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. EDITAL. IRREGULARIDADES. *FUMUS BONI JURIS* E *PERICULUM IN MORA* REQUISITOS PRESENTES. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME.

1. As irregularidades identificadas subsistem no novo instrumento convocatório, considerando os Estudos de Viabilidade Econômica encaminhados pelos responsáveis.
2. As medidas cautelares, quando concedidas em decisões liminares, exigem a presença do *fumus boni iuris* (aparência do bom direito) e do *periculum in mora* (perigo de dano), devendo ser adotadas em situações específicas para garantir a eficácia da ação de controle e prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, em conformidade com o caput do art. 95 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008. Presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Suspensão cautelar do certame.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos do Edital de Concorrência Pública nº 10/2024, promovido 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, por meio 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 (peças 01 a 04 SGAP).

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 minha relatoria e entendi pelo indeferimento do pedido cautelar de suspensão do certame, porém foram constatadas inconsistências no estudo de viabilidade econômica.

Intimado, o Município informou que o certame havia sido deserto, e foi concluído pela necessidade de o Município encaminhar o instrumento convocatório em caso de sua republicação.

Em 02/04/2024, enviou o município o edital republicado (Edital de Licitação nº 01/2024, de 28 de fevereiro de 2024), em razão do que foi autuado o Processo nº 1.167.015.

Em análise (peça 27) foram identificados os pressupostos previstos no art. 121 do Regimento Interno do TCE/MG para a concessão de medida cautelar. Determinei monocraticamente a suspensão do certame, decisão referendada por unanimidade pela Primeira Câmara deste Tribunal na sessão de 23 de abril de 2024.

Tal processo ainda não foi apreciado, mas a Prefeitura Municipal de Patrocínio, em suas razões à peça 53 daqueles autos, informou que revogou a licitação em análise, devido à determinação da suspensão e dos apontamentos efetuados por este Tribunal, o que foi confirmado em consulta ao endereço eletrônico do Diário Oficial do Município, e em publicações às peças 47 (pags. 7 a 10) e 48 (pag. 12).

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 01/2024, enviou o novo instrumento convocatório, com as devidas correções e seus anexos, para apreciação desta Casa; sendo autuado como Processo nº 1.177.468.

À peça nº 10 encaminhei os autos 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.

À peça 11 a CFEL encaminhou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFPCP, para análise técnica; que à peça 12 apresentou seu Relatório Técnico Inicial; onde focou nas 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, considerando os Estudos de Viabilidade Econômica, encaminhados pelos responsáveis a esta Coordenadoria com as memórias de cálculo feitas por meio de planilhas, em meio eletrônico e outros aspectos identificados no novo instrumento convocatório com aptidão para comprometer a competitividade do certame.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFPCP à peça 12 apresentou seu Relatório Técnico Inicial analisando 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, encaminhado pelos responsáveis àquela 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. Pontuou outros aspectos

identificados no novo instrumento convocatório com aptidão para comprometer a competitividade do certame, ressalvando que quaisquer outros aspectos não abordados neste Relatório Técnico poderão ser objeto de nova análise por este Tribunal em momento oportuno.

A Unidade Técnica buscou elencar as principais alterações identificadas e emitiu um posicionamento sobre as mesmas com vistas a avaliar potenciais impactos ao certame e ao interesse público, como: 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.

Sobre as irregularidades constatadas destaco que irei considerar, entre outros fundamentos, as razões apresentadas na análise inicial da Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações - CFCP (peça 12) como fundamento desta decisão, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem*¹, verbis:

A CFEL opinou:

- a. Alteração do valor de outorga – sem irregularidades;
- b. Extensão do prazo de concessão – pode traduzir 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;
- c. Exigência de qualificação econômico-financeira - 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;
- d. Exigência de qualificação técnica operacional e profissional – os requisitos dos itens 13.5.1 e 13.5.2. o estabelecimento de exigências demasiadas de qualificação técnica poderia vir a restringir o número de licitantes e, por conseguinte, a competitividade do certame; ao impedir também a participação individual de empresas que não as de engenharia e administração.

Concluiu 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.

¹ *Mutatis mutandis*, tem-se a decisão *per relationem* como a “[...] técnica de fundamentação referencial pela qual se faz expressa alusão à decisão anterior ou parecer do Ministério Público, incorporando, formalmente, tais manifestações ao ato jurisdicional” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016). [Grifei] Nesse sentido, cito precedentes no Superior Tribunal de Justiça: REsp n. 1.570.427/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE de 2.9.2016, RMS 50.400/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE de 10.5.2017 e AgInt no AREsp 128.086/RS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, DJE de 21.2.2017.

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

e.1. supressão integral da “Seção 20 – Do Contrato e Garantia da Execução”.

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.

e.2. cláusula de reajuste das tarifas, que traz redação distinta daquela apresentada no Edital nº 01/2024.

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.

e.3. Estudo de Viabilidade Econômica que compõe o Anexo III do Edital de Concorrência nº 10/2024 e impactos

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.

(...) a modelagem anterior do Edital nº 01/2024 havia considerado uma taxa de ocupação das vagas de estacionamento de 80% (oitenta por 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 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:

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

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
99											
100											
101											
102											
103											
104											
105											
106											
107											
108											
109											
110											
111											
112											
113											
114											
115											
116											
117											
118											
119											

Fonte: Planilha excel setembro 2024.

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



Item	Valor	Unidade
Re (US, nominal) / Custo de Capital próprio nominal		6,40%
Re = Rf + Bt x (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 nacional	2,50% a.a.
BACEN Jul/24 Inflação Br		3,50% a.a.
		9,40% a.a.
BNDDES	TJP	7,25% a.a.
	Taxa de intermediação financeira	2% a.a.
BNDDES Jul/24	Risco de crédito	8,30% a.a.
	Remuneração	1% a.a.
		17,03% a.a.
	WACC nominal	9,30% a.a.
	WACC Real	5,43% a.a.

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 estarse-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)

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 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.

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

RISCO	DEFINIÇÃO	ALOCAÇÃO	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.

Fonte: Concorrência Pública nº 050/PMC/2021.

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

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:

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 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.

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).

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.

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.

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 N° 149/2023 PROCESSO N° 09/2023. Anexo ao processo n° 1148748, peça n. 4 do SGAP.

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

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.

26 Concorrência pública – retificado. Edital de concorrência pública n° 13/2023. Processo administrativo n° 15.629/2023. Tabela 5. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/46634390000152/2024/66>. Acesso em 11/04/2024.

27 Concorrência Pública n° 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.

29 Concorrência pública n° 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 n° 002/2024. Processo Administrativo n° 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/15690149752977653705d8544bfef9a9.pdf. Acesso em 25/09/2024. 32 Item designado por “Sinalização vertical” 33 Item 2.2.2 do Quadro IV. pg. 96.

Adotando como razões de decidir o relatório técnico, com fundamento no art. 95 e no art. 96, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, determino, *ad referendum* da 1ª. Câmara, que a Prefeitura Municipal de Patrocínio se abstenha de praticar qualquer ato visando à continuidade do processo licitatório 100/2024, Edital de Concorrência 10/2024, objetivando

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., até a apreciação do mérito dos fatos representados.

Quanto à **presença dos requisitos indispensáveis à concessão de medidas cautelares**, como bem observado no relatório técnico, os elementos instrutórios até então acostados aos autos, com destaque para as **irregularidades apontadas** pela Unidade Técnica no estudo de viabilidade apresentado e 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 e que demonstram a impossibilidade de andamento do certame. Considera-se, portanto, demonstrada a **probabilidade do direito**.

Também estou de acordo com a argumentação do relatório técnico quanto à configuração do **perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo**, uma vez que, conforme se constata dos autos, a existência de irregularidades constatadas no processo licitatório em exame, que pode macular o caráter competitivo do certame e trazer prejuízo e dano ao erário.

Concluiu a Coordenadoria de Fiscalização de Privatizações – CFCP à peça 12 destes autos:

“... 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”.

Assim já entendeu este Tribunal de Contas acerca da concessão de cautelar para suspender processo licitatório sem apresentação do devido e correto Estudo de Viabilidade Econômica:

“Compulsando a documentação e o estudo técnico acostados, é possível observar que a CFCP trouxe apontamentos de potenciais irregularidades contidas no edital de Concorrência Pública nº 011/2021, que já haviam sido aventados nos Processos nos 987.463 e 885.907, quais sejam: a concorrência entre o transporte alternativo e o

transporte convencional, a exigência de inscrição prévia do licitante no cadastro municipal de contribuintes, a adoção do tipo de licitação “maior oferta”, sem considerar o critério “menor valor da tarifa”, e a fixação da mesma tarifa do transporte convencional para o transporte alternativo, sem estudo de viabilidade econômica”. (1104923 EDITAL DE LICITAÇÃO - RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO referendado pela SEGUNDA CÂMARA em sessão em 2/9/2021) grifei

Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, entendo que há elementos para ensejar a concessão da medida cautelar de suspensão liminar do certame que tem previsão de ocorrer no dia 21/10/2024, às 9h.

III – DECISÃO

Diante do exposto, **com a urgência que o caso requer**, determino a intimação, por e-mail, do Sr. Deiró Moreira Marra, prefeito de Patrocínio, para que:

(1) se abstenha de praticar qualquer ato visando à continuidade do processo licitatório n. 100/2024, Edital de Concorrência n. 10/2024, objetivando 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., até a apreciação do mérito, **sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008;**

(2) tome ciência das irregularidades identificadas no relatório à peça n. 12 e, se entender conveniente ou oportuno, apresente a devida correção do edital e os devidos esclarecimentos/defesa no prazo de 15 (quinze) dias úteis;

Junte-se aos autos comprovante de recebimento do *e-mail* com o ofício de intimação.

Intime-se o Sr. Lucas Eduardo Silva Ferreira, Subprocurador do Município que encaminhou o Edital de Concorrência Pública n. 10/2024, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Patrocínio/MG.

Disponibilizem-se aos agentes públicos, que serão intimados, cópias desta decisão e do relatório técnico à peça 12.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte, 04 de outubro de 2024.

Durval Ângelo
Conselheiro Relator